



República de Colombia



JUZGADO SESENTA Y SIETE PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS

**Bogotá D. C, quince (15) de septiembre de dos mil veintidós
(2022)**

ASUNTO

Proferir sentencia de primera instancia dentro de la acción de tutela interpuesta por la señora Esperanza Moreno Dosa, contra la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la seguridad social y la vida en condiciones dignas.

SITUACIÓN FÁCTICA

Manifiesta la accionante en escrito de tutela que actualmente se encuentra afiliada a Aliansalud EPS, así mismo, que desde el año 2019 fue diagnosticada con cáncer de mama, en ese sentido informa que:

“(...)1.4 Debido, a lo anterior procedí a elevar PERDIDA DE CALIFICACION LABORAL ante colpensiones el día 25 de junio del 2020 mediante radicado 2020_6138052 y 2020_6138752

1.5 Colpensiones procede a emitir CALIFICACION DE LA PERDIDA DE LA CAPACIDAD LABORAL, mediante Dictamen 397 611 1 del 27 de julio del 2020; el cual arrojó valor final de 33.63%

1.6 Mediante radicado 2020_10084979 del 07 de octubre del 2020 se interpuso recurso de reposición y apelación ante Colpensiones.

1.7 El día 25 de noviembre del 2021 la Junta Regional de Calificación de Invalidez emitió Dictamen de Determinación de Perdida de Capacidad Laboral No 52584152 - 8781 del 25/11/2021, el cual arrojó valor final de 46.56%

1.8 A la fecha han pasado más de 9 meses sin que la Junta Nacional de Calificación emita respuesta al recurso de apelación. (...)”

LA PETICIÓN



Pretende la accionante que a través de este mecanismo excepcional se tutelen sus derechos a la seguridad social y la vida en condiciones dignas, y en consecuencia que se ordene a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, que:

1. Que realice la valoración médica del recurso de apelación bajo los parámetros del debido proceso con la finalidad de determinar la pérdida de la capacidad laboral.
2. Se ordene a Colpensiones a pagar y/o cancelar los honorarios correspondientes a las juntas nacionales de calificación
3. Se ordene a la Junta Nacional de calificación de invalidez realizar la valoración médica del recurso de apelación de manera presencial.
4. Se ordene a la Junta Nacional de calificación de invalidez, que, una vez producida la decisión definitiva en el asunto en cuestión, remita a su Despacho todas las gestiones que realice.
5. Se autorice la expedición de fotocopias, a costa de la accionante, de la Sentencia de esta tutela y de la contestación que al fallo produzca el o la accionada.

IDENTIDAD DE LA ACCIONANTE

Se trata de la señora Esperanza Moreno Dosa, mayor de edad, identificada con Cedula de Ciudadanía No. 52.584.152, con dirección de notificaciones CALLE 140 A No 112 B - 70, Segundo Piso, Bogotá, correo electrónico: ricardo.morenob@hotmail.com Teléfono: 3045565211.

ACTUACIÓN PROCESAL

El Despacho, mediante auto de fecha cinco (05) de septiembre del dos mil veintidós (2022), asumió el conocimiento de la presente acción y dispuso la vinculación de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, corriéndole traslado del escrito de tutela y sus anexos para garantizar el derecho de contradicción. Así mismo se ordenó vincular como terceros con interés a Colpensiones, a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, a la ARL SURA y a Aliansalud EPS S.A.

Por otro lado, mediante auto de fecha trece (13) de septiembre del dos mil veintidós (2022) se requirió a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, para que remitiera información concerniente al trámite del concepto de pérdida de capacidad laboral de la accionante.



RESPUESTA DE LA ENTIDAD QUE CONFORMA EL CONTRADICTORIO

Junta Nacional de Calificación de Invalidez

Cristian Ernesto Collazos Salcedo, obrando como Abogado de la Sala Cuarta de Decisión de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, informa que “(...)En atención a lo manifestado por la parte accionante se procedió a revisar el listado de expedientes para calificar recibidos por la Junta Nacional provenientes de las Juntas Regionales o de los Despachos Judiciales, sin embargo, a la fecha NO SE ENCUENTRA RADICADO expediente que corresponda a la señora Esperanza Moreno Dosa.(...)”

Así las cosas, hace saber que de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Decreto 1352 de 2013 la Junta Nacional de Calificación de Invalidez decide en segunda instancia los recursos de apelación interpuestos contra los dictámenes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, en ese sentido, también informa que estas por disposición legal no remiten el expediente a segunda instancia hasta tanto no se allegue la consignación de los honorarios a nombre de la Junta Nacional, en ese orden solicita se niegue la presente acción constitucional, en atención a que esa “(...)entidad sólo es responsable del trámite de calificación hasta tanto se remita el expediente, por tanto, resulta evidente que la entidad no ha incurrido en violación alguna de los derechos de la señora Esperanza Moreno Dosa(...)”

Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES

Malky Katrina Ferro Ahcar, obrando como Directora (A) de la Dirección de Acciones Constitucionales de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, alega la improcedencia de la presente acción constitucional en el entendido de que la accionante no acreditó la existencia de un perjuicio irremediable que requiera una protección inmediata de sus derechos, en ese sentido solicita que se “(...)DENIEGUE la acción de tutela contra COLPENSIONES por cuanto las pretensiones son abiertamente IMPROCEDENTES, como quiera que la presente tutela no cumple con los requisitos de procedibilidad del art. 6º del Decreto 2591 de 1991, así como tampoco se encuentra demostrado que Colpensiones haya vulnerado los derechos reclamados por el accionante y está actuando conforme a derecho.(...)”

Aliansalud EPS S.A.

Sandra Arango Bayón, quien interviene en calidad de Representante Legal de Aliansalud EPS S.A., informa a este despacho que verificada la base de datos de esa entidad la señora “(...)ESPERANZA MORENO DOSA, identificada con C.C. No. 52.584.152, actualmente se encuentra afiliada a Aliansalud conforme a los siguientes datos.(...)”

TIPO ID	ID		PARENTESCO	INICIO DE VIGENCIA	ESTADO ACTUAL	TIPO DE AFILIADO	NIT	EMPLEADOR	IBL	DIAS COTIZADOS
CC	19200948	RODRIGUEZ JORGE	TITULAR	01/06/2000	Activo	Pensionado	900336004	COLPENSIONES	\$1,000,000	7238
CC	52584152	MORENO DOSA ESPERANZA	Compañero Beneficiario	01/06/2000	Activo					7865



También informa que por parte del área de la medicina laboral se remite certificado de las prestaciones económicas otorgadas a la accionante en virtud de las incapacidades, no teniendo incapacidades recientes, manifiesta además que el día once (11) de febrero del dos mil veinte (2020) esa EPS expidió concepto de rehabilitación de la accionante con pronóstico favorable, el cual fue remitido a COLPENSIONES el día once (11) de febrero del dos mil veinte (2020).

Por otro lado, alega que no existe vulneración de derecho alguno por parte de esa entidad, en el entendido de que la presente controversia versa sobre aspectos relacionados con la calificación de la pérdida de la capacidad laboral que la accionante reclama a la Junta Nacional de Calificación, aspectos que son ajenos a esa EPS, y por tanto solicita ser desvinculada del presente trámite constitucional.

ARL SURA

Diana Carolina Gutiérrez Arango, actuando como Representante Legal Judicial de Seguros de Vida Suramericana S.A., hace saber al despacho con relación a los hechos de la tutela que *“(...)la accionante no presenta cobertura en la actualidad con Seguros de Vida Suramericana S.A., siendo la más reciente a través de la empresa A-VENTUS SAS, en calidad de trabajador dependiente, con una fecha de inicio desde el día 01 de noviembre de 2018 hasta el día 31 de mayo de 2019(...)”*

Así las cosas, también informa que teniendo en cuenta que la patología que padece la accionante es de origen común correspondió asumir el pago de las prestaciones económicas hasta el cumplimiento de los primero 180 días, y que posterior a esto debe esa entidad remitir el concepto de rehabilitación al fondo de pensiones de conformidad con lo establecido en el artículo 142 del Decreto 019 del 2012.

En ese orden, alega la falta de legitimación en la causa por pasiva, y solicita que frente a esa entidad se declare la improcedencia de la acción de tutela y en consecuencia que se desvincule a ARL SURA, en atención a que no existe por parte de esa entidad vulneración a los derechos fundamentales de la accionante, ello teniendo en cuenta que las prestaciones de origen común no están a cargo de las administradoras de riesgos laborales.

la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, guardó silencio frente a los hechos y pretensiones de la demanda, pese a que este despacho corrió traslado de la acción de tutela impetrada y del requerimiento realizado al correo de notificaciones judiciales relacionado en la página web de la entidad, juridica@juntaregionalbogota.co.



Retransmitido: URGENTE TRASLADO ACCIÓN DE TUTELA No. 2022-00052

Microsoft Outlook

<MicrosoftExchange329e71ec88ae4615bbc36ab6ce41109e@etbcsj.onmicrosoft.com>

Mar 6/09/2022 8:16 AM

Para: Vanessa Perea Micolta <juridica@juntaregionalbogota.co>

Se completó la entrega a estos destinatarios o grupos, pero el servidor de destino no envió información de notificación de entrega:

[Vanessa Perea Micolta \(juridica@juntaregionalbogota.co\)](mailto:juridica@juntaregionalbogota.co)

Asunto: URGENTE TRASLADO ACCIÓN DE TUTELA No. 2022-00052

RESPUESTA AUTOMATICA

JURIDICA - JUNTA REGIONAL DE BOGOTA <juridica@juntaregionalbogota.co>

Mar 6/09/2022 8:16 AM

Para: Juzgado 67 Penal Municipal Funcion Control Garantias - Bogotá - Bogotá D.C.

<j67pmgbt@cendoj.ramajudicial.gov.co>

Este correo es informativo, favor no responder:

Confirmamos el recibido de su mensaje satisfactoriamente.

NOTIFICACIONES JUDICIALES: Únicamente es el correo juridica@juntaregionalbogota.co habilitado los días hábiles en el horario de 8:00 a.m. a 5:00 p.m. Si su mensaje es enviado después del horario establecido, se entenderá recibido el día hábil siguiente.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Este Juzgado es competente para conocer y decidir la acción de tutela, de acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, toda vez que la mengua de los derechos fundamentales puede predicarse respecto de una autoridad y/o una entidad de carácter privado o particular.

PROBLEMA JURIDICO

De acuerdo con la situación fáctica expuesta, corresponde al Despacho establecer si i) ¿vulnera la **Junta Nacional de Calificación de Invalidez**, los derechos fundamentales a la seguridad social y la vida en condiciones dignas de la señora Esperanza Moreno Dosa, al no resolver el recurso de apelación impetrado por esta contra el Dictamen de Perdida de la Capacidad Laboral expedido por Colpensiones? ii) ¿vulneró la junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, el derecho fundamental al debido proceso de la accionante, al no dar trámite al recurso de apelación?

De conformidad con lo establecido por el Artículo 86 de la Carta Política, respecto a la acción de tutela, toda persona tiene la posibilidad de “(...)reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento



preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.(...)” .

En suma, resulta importante en aras de estudiar la procedencia de la presente acción constitucional establecer si se cumple con el requisito de subsidiariedad, en atención a que estas controversias que versan respecto a temas de pérdida de la capacidad laboral están, en términos de competencia asignadas por ley a la justicia ordinaria, ello si se tiene en cuenta lo dispuesto en el Artículo 2.2.5.1.42. del Decreto 1072 de 2015¹ (Decreto 1352 de 2013², art. 44) y en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social. Sin embargo, también es cierto que de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la constitución, existe una excepción a esta regla, siempre y cuando la acción de tutela se utilice como mecanismo transitorio, en aras de conjurar un perjuicio irremediable, con relación a esto ha dicho la corte que:

“(...)la jurisprudencia constitucional al desarrollar el artículo 86 de la Carta, ha establecido como excepción a la regla general de improcedencia por subsidiariedad, la categoría de perjuicio irremediable, la cual flexibiliza la exigencia de acudir a los mecanismos ordinarios, a pesar de su idoneidad, y permite una protección transitoria cuando sea inminente, grave y se requiera de medidas urgentes de protección. Lo anterior, permite efectuar un examen de procedencia si bien riguroso, menos estricto, en especial, cuando se trate de sujetos de especial protección constitucional, en razón a sus condiciones de discapacidad, debilidad, vulnerabilidad, marginalidad o pobreza extrema, entre otras.(...)”

Ahora bien, al verificar la situación fáctica tenemos que la accionante señora Esperanza Moreno Dosa, es una persona diagnosticada con Cáncer, que presenta una merma en su estado de salud, lo que llevó a que fuera calificada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca con una pérdida de la capacidad laboral del 46,56%, adicional a esto, indica la accionante que actualmente no cuenta con un empleo, condiciones que claramente la convierten en una persona en situación de vulnerabilidad, lo que hace procedente la acción de tutela.

Visto lo anterior, tenemos que el derecho fundamental a la seguridad social fue establecido en el artículo 48 de la constitución política, sienta este un “(...) servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. (...)”. Así las cosas, en virtud de los principios contenidos en esta norma toda prestación de servicios derivadas de la aplicación de la ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral, debe prestarse de manera pronta, oportuna, y en torno a la protección de los derechos del usuario.

¹ Decreto 1072 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo”

² Decreto 1352 de 2013 “Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones.”



En ese orden, Cuando se habla de seguridad social se hace referencia a una serie de medidas que tienen como objeto coadyuvar al bienestar de la población en lo relacionado con la protección y cobertura de unas necesidades que han sido socialmente reconocidas;³ por ello, con respecto al contenido de este especial derecho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 19 destacó que:

“El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo⁴.”

En reiteradas ocasiones, ha señalado la corte que la fundamentalidad de este especial derecho encuentra sustento en su vínculo funcional con el principio de dignidad humana y en la satisfacción real de los derechos humanos, pues, a través de éste, resulta posible que las personas afronten con decoro las circunstancias difíciles que les obstaculizan o impiden el normal desarrollo de sus actividades laborales y la consecuente recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos subjetivos.⁵

En ese sentido, la seguridad social debe ser vista a través de una óptica multidimensional, es decir, este derecho debe ser visto como un medio para garantizar la efectividad de otros derechos propios del individuo, siendo aún más fundamental cuando se trata de personas en circunstancias de vulnerabilidad, pues a través de su efectiva garantía, el estado puede proporcionar condiciones de dignidad a individuos que se encuentran inmersos en situaciones difíciles de afrontar.

El debido proceso en los dictámenes proferidos por las juntas de calificación de invalidez.

La expedición de los dictámenes de pérdida de la capacidad laboral que son proferidos por las juntas de calificación de invalidez, están regidos por el procedimiento establecido en los artículos 38 a 43 de la

³ Sentencia T-043 del 2019.

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 19. Introducción, Numeral 2.

⁵ Sentencias T-032 de 2012; T-072 de 2013 y T-146 de 2013 entre otras.



Ley 100 de 1993⁶ y en los capítulos IV y V del Decreto 1352 de 2013⁷, el cual a su vez se encuentra compilado en el Decreto 1072 de 2015⁸, que establece las siguientes etapas: “Artículo 2.2.5.1.24. Presentación de la solicitud, Artículo 2.2.5.1.25. Casos en los cuales se puede recurrir directamente ante las juntas regionales de calificación de invalidez, Artículo 2.2.5.1.26. Condiciones que deben reunir las entidades que califican la pérdida de la capacidad laboral, Artículo 2.2.5.1.27. Calificación del origen del accidente, la enfermedad o la muerte, Artículo 2.2.5.1.28. Requisitos mínimos que debe contener el expediente para ser solicitado el dictamen ante la Junta Regional y Nacional de Calificación de Invalidez, Artículo 2.2.5.1.29. Solicitudes incompletas ante las Juntas de Calificación de Invalidez, Artículo 2.2.5.1.30. Prohibición de realizar y allegar doble Calificación ante las Juntas de Calificación de Invalidez, Artículo 2.2.5.1.31. Devolución de expedientes, Artículo 2.2.5.1.32. Pago de gastos de traslado, valoraciones por especialistas y exámenes complementarios, Artículo 2.2.5.1.33. Recepción y radicación de solicitudes ante la Junta de Calificación de Invalidez, Artículo 2.2.5.1.34. Reparto, Artículo 2.2.5.1.35. Reuniones de las Juntas de Calificación de Invalidez, Artículo 2.2.5.1.36. Sustanciación y ponencia, Artículo 2.2.5.1.37. Quórum y decisiones, Artículo 2.2.5.1.38. Dictamen, Artículo 2.2.5.1.39. Notificación del dictamen, Artículo 2.2.5.1.40. Aclaración y corrección de los dictámenes, Artículo 2.2.5.1.41. Recurso de reposición y apelación, Artículo 2.2.5.1.42. Controversias sobre los dictámenes de las Juntas de Calificación de Invalidez, Artículo 2.2.5.1.43. Firmeza de los dictámenes.”

Ahora bien, teniendo en cuenta el asunto sobre el que versa la presente acción constitucional, es importante desarrollar lo concerniente a la notificación del dictamen y los recursos, ello enmarcado dentro del derecho que tienen las partes de defenderse y/o controvertir todos los aspectos relacionados con el dictamen, esto teniendo en cuenta que lo solicitado por la accionante consiste en que le sea resuelto por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez un recurso de apelación que aduce haber interpuesto.

Con relación a lo anterior, como primera medida se debe tener en cuenta lo dispuesto con relación a la calificación del estado de invalidez en el artículo 41 de la ley 100 de 1993, en el que se dispone:

*“(…) **ARTÍCULO 41. CALIFICACIÓN DEL ESTADO DE INVALIDEZ.** <Artículo modificado por el artículo 142 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de invalidez vigente a la fecha de calificación. Este manual será expedido por el Gobierno Nacional y deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su capacidad laboral.*

Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales⁶ - ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS,

⁶ La Sentencia C-1002 de 2004 declaró exequibles los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, que versan sobre las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, respectivamente. Al estudiar la constitucionalidad de las normas, este Tribunal Constitucional dijo que: “Las juntas de calificación de invalidez emiten decisiones que constituyen el fundamento jurídico autorizado, de carácter técnico científico, para proceder con el reconocimiento de las prestaciones sociales cuya base en derecho es la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social. Como ya se dijo, el dictamen de las juntas es la pieza fundamental para proceder a la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la pensión que se solicita. En este sentido, dichos dictámenes se convierten en documentos obligatorios para efectos del reconocimiento de las prestaciones a que se ha hecho alusión”.

⁷ Decreto 1352 de 2013 “Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones.”

⁸ Decreto 1072 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo”



determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales.

El acto que declara la invalidez que expida cualquiera de las anteriores entidades, deberá contener expresamente los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen a esta decisión, así como la forma y oportunidad en que el interesado puede solicitar la calificación por parte de la Junta Regional y la facultad de recurrir esta calificación ante la Junta Nacional.(...)”

En ese orden, tenemos que con relación a la Notificación del dictamen se debe aplicar lo dispuesto en el Artículo 2.2.5.1.39. del Decreto 1072 de 2015 en los siguientes términos:

“(...)Artículo 2.2.5.1.39. Notificación del dictamen. Dentro de los dos (2) días calendario siguientes a la fecha de celebración de la audiencia privada, la Junta Regional de Calificación de Invalidez citará a través de correo físico que deje constancia del recibido a todas las partes interesadas para que comparezcan dentro de los cinco (5) días hábiles al recibo de la misma para notificarlas personalmente.

Vencido el término anterior y si no es posible la notificación, se fijará en un lugar visible de la sede de la Junta durante diez (10) días hábiles, indicando la fecha de fijación y retiro del aviso.

De todo lo anterior, deberá reposar copia en el respectivo expediente, y en todo caso se deberán indicar los recursos a que tienen derecho las partes.

En los casos de apelación, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez dentro de los dos (2) días calendario siguientes a la fecha de celebración de la audiencia privada comunicará el dictamen por correo físico que deje constancia de su entrega a la persona objeto del dictamen y a las demás personas interesadas.

El director administrativo y financiero una vez tenga la constancia de entrega de la comunicación a todas las partes interesadas, por quedar ya el dictamen en firme, remitirá el expediente a la Junta Regional para su respectivo control y custodia. (...)”

Con relación a la notificación del Dictamen de Perdida de la Capacidad Laboral, la corte ha manifestado que “(...)todo dictamen de calificación de la pérdida de capacidad laboral debe ser notificado personalmente al afiliado calificado, porque las decisiones que se toman en ese tipo de actos son esenciales para determinar si el afiliado tiene o no derecho a la pensión de invalidez, y, por lo tanto, se le debe garantizar su derecho al debido proceso, brindándole la oportunidad de controvertir la decisión ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez, así como recurrir la decisión que esta entidad adopte ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en caso de que sea contraria a sus intereses.(...)”⁹

En ese orden, vista la relevancia fundamental de la notificación como garantía del debido proceso y de los derechos de defensa y contradicción de las partes interesadas, tenemos que con relación a la interposición de recursos contra los Dictámenes de Perdida de la

⁹ Sentencia T-558 del 2011.



Capacidad Laboral, la ley contempla que proceden los recursos de reposición y apelación contra los dictámenes expedidos por las juntas regionales de calificación, cuyos términos y trámites están establecidos en el Artículo 2.2.5.1.41 del Decreto 1072 de 2015:

“(…) Artículo 2.2.5.1.41. Recurso de reposición y apelación. Contra el dictamen emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez proceden los recursos de reposición y/o apelación, presentados por cualquiera de los interesados ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez que lo profirió, directamente o por intermedio de sus apoderados, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, sin que requiera de formalidades especiales, exponiendo los motivos de inconformidad, acreditando las pruebas que se pretendan hacer valer y la respectiva consignación de los honorarios de la Junta Nacional si se presenta en subsidio el de apelación.

El recurso de reposición deberá ser resuelto por las Juntas Regionales dentro de los diez (10) días calendario siguientes a su recepción y no tendrá costo, en caso de que lleguen varios recursos sobre un mismo dictamen este término empezará a contarse desde la fecha en que haya llegado el último recurso dentro de los tiempos establecidos en el inciso anterior.

Cuando se trate de personas jurídicas, los recursos deben interponerse por el representante legal o su apoderado debidamente constituido.

La Junta Regional de Calificación de Invalidez no remitirá el expediente a la Junta Nacional si no se allega la consignación de los honorarios de esta última e informará dicha anomalía a las autoridades competentes para la respectiva investigación y sanciones a la entidad responsable del pago. De igual forma, informará a las partes interesadas la imposibilidad de envío a la Junta Nacional hasta que no sea presentada la consignación de dichos honorarios.

Presentado el recurso de apelación en tiempo, el director administrativo y financiero de la Junta Regional de Calificación de Invalidez remitirá todo el expediente con la documentación que sirvió de fundamento para el dictamen dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, salvo en el caso en que falte la consignación de los honorarios de la Junta Nacional.

Si el recurso de reposición y/o apelación no fue presentado en tiempo, el director administrativo y financiero así lo informará a la Junta de Calificación de Invalidez o sala de decisión respectiva en la sesión siguiente, quedando en firme el dictamen proferido, procediendo a su notificación conforme a lo establecido en el artículo de notificación del dictamen, correspondiente al artículo 2.2.5.1.39. del presente Decreto.

PARÁGRAFO 1. En el evento en que el recurrente sea el trabajador, no se allegará la consignación de honorarios, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.5.1.25. del presente Decreto.

PARÁGRAFO 2. Los interesados podrán interponer dentro del término fijado en el presente artículo, el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, o interponer el de apelación a través de la Junta Regional de Calificación de Invalidez. Los dictámenes y decisiones que resuelven los recursos de las Juntas no constituyen actos administrativos.

PARÁGRAFO 3. Cuando la Junta Regional de Calificación resuelva el recurso de reposición a favor de la solicitud del recurrente, no procederá la remisión a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, pero si este no es favorable a la solicitud de alguno de los recurrentes se remitirá a la Junta Nacional si se interpuso de manera subsidiaria el recurso de apelación previa verificación de la consignación de honorarios. En todo caso no proceden ni existen los recursos de recursos.



PARÁGRAFO 4. Cuando el recurso de apelación se presente de manera extemporánea será rechazado y se devolverá el valor de los honorarios al recurrente, descontando el porcentaje administrativo de conformidad con lo establecido en el presente capítulo.

PARÁGRAFO 5. Para el caso de los educadores afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y los servidores públicos de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez actuarán como segunda y última instancia.

PARÁGRAFO 6. Cuando existan varios apelantes sobre un dictamen emitido por la Junta Regional, cada uno de ellos deberá consignar los honorarios correspondientes, pero la Junta Nacional devolverá proporcionalmente la diferencia resultante del valor del honorario y según el número de apelantes.(...)”

De la normatividad antes señalada, concluye el despacho que durante todo el proceso que se debe llevar a cabo para determinar la Perdida de la Capacidad laboral de una persona, existe una especial necesidad de garantizar el debido proceso y el derecho de defensa y contradicción de las partes, en ese sentido, este no solo se enmarca en la capacidad que tienen los interesados de acudir a la justicia ordinaria laboral para dirimir controversias relacionadas con los dictámenes, sino que también, encuentra su materialización i) en la oportunidad de manifestar la inconformidad respecto al dictamen inicial y, ii) en la posibilidad de interponer recursos de reposición y apelación frente a los dictámenes de Perdida de la Capacidad Laboral que sean expedidos por las Juntas Regionales, en ese orden, y teniendo en cuenta lo trascendental del asunto en cita, resulta fundamental la adecuada notificación de las partes, pues a través de ese acto se garantiza, no solo que tengan la oportunidad de conocer las decisiones, sino también que puedan efectivamente ejercer sus derechos de defensa y contradicción, de ahí que sea tan importante garantizar el debido proceso en cada una de las etapas que constituyen la determinación de la Perdida de la Capacidad laboral de una persona.

DEL CASO CONCRETO

Descendiendo al caso en particular, se tiene que la accionante interpone la presente demanda de tutela contra la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, en busca de que sean tutelados sus derechos fundamentales a la seguridad social y la vida en condiciones dignas, los cuales considera vulnerados por la accionada, en atención a que esta no ha resuelto el recurso de apelación interpuesto contra la Calificación de la Perdida de la Capacidad Laboral expedida por Colpensiones el veintiuno (21) de julio del dos mil veintidós (2022) y que le dictamina un porcentaje de PCL 33.63%.

En ese orden, como primera medida, evidencia el suscrito que aporta la accionante copia de un recurso de reposición y apelación de fecha



siete (07) de octubre del dos mil veinte (2020), radicado ante Colpensiones con el Numero 2020_10084979, al cual se le dio tramite en esa entidad como una manifestación de inconformidad frente al citado dictamen, en ese orden, fue remitido el expediente de la accionante como lo establece la ley a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, entidad que a su vez emitió el dictamen 52584152 – 8781 de fecha veinticinco (25) de noviembre del dos mil veintiuno (2021), en el que se determinó una pérdida de la capacidad laboral de la accionante del 46,56%.

Ahora bien, vistas las pruebas obrantes en el proceso, evidencia el suscrito que la parte accionante no allegó prueba de que contra el dictamen expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca se haya interpuesto algún recurso, pues como ya se dijo, se aportó un documento en el que se recurre la calificación inicial expedida por Colpensiones, como se muestra a continuación:

Me permito interponer Recurso de
Reposición y Apelación al dictamen
de Perdida de capacidad laboral
emitido por Colpensiones.
direccion: calle 140 A # 112 B 70
320 BLO SA 21

En ese sentido, considera el suscrito que no le asiste razón a la accionante al pretender que la Junta Nacional de Calificación resuelva el recurso de apelación interpuesto contra el dictamen inicial de Colpensiones, pues tal como lo establece la ley, frente a este se hace una manifestación de inconformidad, la cual genera que se remita el expediente a las Juntas Regionales de Calificación, tal como lo hizo Colpensiones, y los recursos se deben interponer contra los dictámenes expedidos por estas últimas, hecho que no ocurrió en el presente caso.

Nótese que el artículo 41 de la ley 100 de 1993 es claro en ese sentido y dispone que “Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales -ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales (negrillas fuera del texto)., en ese orden, también se debe dar



aplicación al Artículo 2.2.5.1.41 del Decreto 1072 de 2015, en el que se reglamenta la interposición de los recursos de Reposición y Apelación contra los dictámenes de PCL expedidos por las Juntas Regionales, normatividad ya mencionada en el aparte de las consideraciones.

Ahora bien, es claro para este despacho que el requerimiento elevado por la accionante no es procedente, sin embargo, en aras de verificar integralmente el presente caso, mediante auto de fecha trece (13) de septiembre del dos mil veintidós (2022) se procedió a requerir a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca para que aportara entre otras cosas, copia de la notificación hecha a la señora Esperanza Moreno Dosa identificada con C.C. No. 52584152 del Dictamen: 52584152 – 8781 y para que informara si contra el referido dictamen se interpuso algún recurso, requerimiento que no fue contestado por la citada entidad.

Sin embargo, previa solicitud hecha por este despacho, la accionante mediante correo de fecha catorce (14) de septiembre del dos mil veintidós (2022) allegó copia del correo electrónico por el cual se le notificó el dictamen de la audiencia de fecha veinticinco (25) de noviembre del dos mil veintiuno (2021), tal como se muestra a continuación:

← NOTIFICACION DICTAMEN AUDIENCIA 25 DE NOVIEMBRE DE 2021 SALA 1

El remitente del mensaje ha solicitado confirmación de lectura. Para enviar una confirmación, [haga clic aquí](#).

TP Tatiana Peña <tatiana.pena@juntaregionalbogota.co>
Para: Usted
CC: notificaciones.sala1@juntaregionalbogota.co; notificaciones.revision@juntaregionalbogota.co

image002.wmz 32 KB | 52584152-ESPERANZA MOR... 190 KB

2 archivos adjuntos (222 KB) Guardar todo en OneDrive | Descargar todo

Cordial Saludo.

Adjunto a la presente se envía el dictamen correspondiente a la Audiencia del día 25 de Noviembre del año en curso correspondiente a la Sala 1.

Favor leer detalladamente los archivos anexos, **confirmar recibido**.

Bogotá D. C., 30 de noviembre de 2021

Señor(a)
MORENO DOSA ESPERANZA
CALLE 140 A NO 112 G-70 PUERTA DEL SOL
3218303520-3208105321
BOGOTA, DISTRITO CAPITAL-BOGOTÁ D. C.

REFERENCIA: NOTIFICACIÓN DICTAMEN DE: MORENO DOSA ESPERANZA - CC. 52584152
ENTIDAD REMITENTE: COLPENSIONES

Visto lo anterior, y revisada la documentación aportada, evidencia el suscrito que ni en el dictamen 52584152 – 8781, ni en el correo de notificación de este, se le hace saber a la accionada los recursos que proceden y el termino con que cuenta para interponerlos, en ese



sentido, no debe olvidar la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca la importancia que representa el realizar una adecuada notificación de sus decisiones, y lo relevante que es proporcionar la información atinente al trámite de los recursos a las partes interesadas, y sobre todo a la persona a la que se le está realizando la calificación, pues no solo es una persona que se encuentra en una situación de vulnerabilidad, sino que también por lo general, se trata de individuos que desconocen el ordenamiento jurídico, situación que es evidente en el presente caso, si se tiene en cuenta el yerro cometido por la accionante al presentar los recursos en una etapa diferente del proceso, de ahí la importancia de que se le proporcione esa información de manera clara y precisa.

Así las cosas, estima el despacho que debió la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca notificar a la señora Esperanza Moreno Dosa del dictamen 52584152 – 8781 de fecha veinticinco (25) de noviembre del dos mil veintiuno (2021) con apego a lo establecido en el Artículo 2.2.5.1.39. del Decreto 1072 de 2015(Decreto 1352 de 2013, art. 42), el cual dispone:

“(…)Artículo 2.2.5.1.39. Notificación del dictamen. Dentro de los dos (2) días calendario siguientes a la fecha de celebración de la audiencia privada, la Junta Regional de Calificación de Invalidez citará a través de correo físico que deje constancia del recibido a todas las partes interesadas para que comparezcan dentro de los cinco (5) días hábiles al recibo de la misma para notificarlas personalmente.

Vencido el término anterior y si no es posible la notificación, se fijará en un lugar visible de la sede de la Junta durante diez (10) días hábiles, indicando la fecha de fijación y retiro del aviso.

*De todo lo anterior, deberá reposar copia en el respectivo expediente, **y en todo caso se deberán indicar los recursos a que tienen derecho las partes.***

En los casos de apelación, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez dentro de los dos (2) días calendario siguientes a la fecha de celebración de la audiencia privada comunicará el dictamen por correo físico que deje constancia de su entrega a la persona objeto del dictamen y a las demás personas interesadas.

El director administrativo y financiero una vez tenga la constancia de entrega de la comunicación a todas las partes interesadas, por quedar ya el dictamen en firme, remitirá el expediente a la Junta Regional para su respectivo control y custodia. (...)”

Por consiguiente, considera el suscrito que la notificación realizada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca no se encuentra ajustada a la ley y viola los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa de la señora Esperanza Moreno Dosa, y en ese orden, no se garantizó que la accionante pueda ejercer su facultad de interponer los recursos pertinentes frente al dictamen 52584152 – 8781 de fecha veinticinco (25) de noviembre del



dos mil veintiuno (2021), situación que deviene también en la vulneración de su derecho a la seguridad social.

En virtud de lo anterior, procederá este despacho a tutelar los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a la seguridad social de la señora Esperanza Moreno Dosa, y en consecuencia, se ordenará a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente proveído, proceda a notificar en debida forma el dictamen 52584152 – 8781 de fecha veinticinco (25) de noviembre del dos mil veintiuno (2021), de tal suerte que se le dé la oportunidad a la señora Esperanza Moreno Dosa para interponer los recursos que consagra la ley, dando aplicación a lo dispuesto en los Artículos 2.2.5.1.39. y 2.2.5.1.41 del Decreto 1072 de 2015 (Decreto 1352 de 2013, arts. 42 y 43) y al artículo 41 de la ley 100 de 1993.

Se deniegan las pretensiones de la accionante, en la medida de que estas no son pertinentes para conjurar los derechos fundamentales vulnerados.

En razón y mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SESENTA Y SIETE PENAL MUNICIPAL CONTROL GARANTÍAS DE BOGOTÁ D.C.**, administrando Justicia en nombre de la República y por Autoridad de la Constitución y la Ley,

RESUELVE

PRIMERO. - TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a la seguridad social de la señora **Esperanza Moreno Dosa**, conforme quedo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO. - ORDENAR a la **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca**, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente proveído, proceda a notificar en debida forma el dictamen 52584152 – 8781 de fecha veinticinco (25) de noviembre del dos mil veintiunos (2021), de tal suerte que se le dé la oportunidad a la señora Esperanza Moreno Dosa para interponer los recursos que consagra la ley, dando aplicación a lo dispuesto en los Artículos 2.2.5.1.39. y 2.2.5.1.41 del Decreto 1072 de 2015 (Decreto 1352 de 2013, arts. 42 y 43) y al artículo 41 de la ley 100 de 1993.

El cumplimiento de esta orden estará en cabeza del director Administrativo y/o quien haga sus veces de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, quien deberá informar del cumplimiento de esta orden a este Estrado Judicial.



TERCERO. Notifíquese esta determinación conforme a lo normado en los artículos 16 y 30 del Decreto 2591. Informándose que contra el presente fallo procede el recurso de IMPUGNACION.

CUARTO. En el evento que no sea impugnada la presente decisión, remitir a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**ÓSCAR ORLANDO GARZÓN VEGA
JUEZ**