

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO SETENTA Y CUATRO (74) PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE  
CONTROL DE GARANTÍAS**

Bogotá D.C., doce (12) de febrero del dos mil veintiuno (2021)

**ACCIÓN DE TUTELA**

Radicación: 2021-016  
Accionante: Katherine Martínez Roa, apoderada de la  
Señora Martha Isabel Barbosa Córdoba,  
Actúa agente oficioso esposo Wilson  
Cabezas Torres  
Accionado: Junta Regional de Calificación de Invalidez  
De Bogotá y Cundinamarca  
Decisión: Concede Tutela

**ASUNTO**

Resolver la acción de tutela instaurada por KATHERINE MARTINEZ ROA, apoderada de la señora MARTHA ISABEL BARBOSA CÓRDOBA, quien actúa como agente oficioso de su esposo WILSON CABEZAS TORRES, en contra de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, por considerar vulnerados sus derechos Fundamentales a la salud, vida, al mínimo vital, a la seguridad social, protección al estado de indefensión por situación de discapacidad y al debido proceso administrativo, consagrados en la Constitución Nacional.

**FUNDAMENTOS FÁCTICOS**

La actora, instaura la presente acción indicando los siguientes hechos:

1. Que su prohijada es la cónyuge del señor WILSON CABEZAS TORRES, de su unión tienen dos hijas; que actualmente el señor CABEZAS TORRES, tiene 49 años de edad y padece los siguientes diagnósticos: trastorno de disco lumbar con radiculopatía resuelta; pop (abril de 2016) laminectomía + artrodesis + liberación de adherencias I4- I5 I5-s1 por hernia discal; dolor crónico lumbar; discopatía cervical; tendinopatía leve del subscapular hombro derecho; leve bursitis subacromio-subdeltoidea hombre derecho; trastorno mixto de ansiedad y

depresión; meningitis bacteriana no especificada; meningitis tuberculosa; meningoencefalitis; meningomielitis bacteriana.

2. Agrega que el señor CABEZAS TORRES, se encuentra en dos trámites de calificación por los anteriores diagnósticos, para obtener un porcentaje de calificación de la disminución de su pérdida de capacidad laboral, para así acceder el reconocimiento de una prestación económica por la afectación de su salud. Que el 07 de abril de 2017 la EPS Medimás calificó el origen de las patologías de trastorno de disco lumbar y otros, con radiculopatía de origen común y tendinitis - bursitis de origen laboral, presentando la actora su inconformidad; el 22 de diciembre de 2017, la Junta Regional de Calificación de Invalidez, emitió dictamen por el diagnóstico bursitis del hombro, de origen común y contra el mismo presentó recurso.
3. El 23 de enero de 2018, radicó solicitud ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez, para que determinaran la pérdida de capacidad laboral de las patologías calificadas; el 14 de febrero de 2018, la Junta le dio respuesta a su solicitud, indicándole que necesitaba la historia clínica completa del cliente por parte de la EPS; el 23 de febrero de 2018, presentó acción de tutela, solicitando la calificación integral de las patologías soportadas por el señor CABEZAS; el 09 de mayo de 2018, el juzgado 5 Municipal de Pequeñas Causas, dejó sin efecto el dictamen de fecha 22 de diciembre de 2017, emitido por la Junta Regional, y ordenó a Medimás EPS, enviar el expediente clínico completo a la Junta Regional de Calificación y a su vez, esa entidad debía iniciar el procedimiento de pérdida de capacidad laboral del señor CABEZAS, teniendo en cuenta la totalidad de la historia clínica; el 15 noviembre de 2018, la EPS Medimás allega la historia clínica a la Junta Regional.
4. Indica que el 22 de febrero de 2019, la junta Regional, emite dictamen, al cual le presenta recurso; se concede el recurso de apelación y se remite el expediente a la Junta Nacional de Calificación, la Junta Nacional fija fecha para valoración del señor CABEZAS, y éste no pudo asistir; el 07 de enero de 2020, se presentó solicitud ante la Junta Nacional de Calificación, de unificar los expedientes con el trámite que se presentaba ante la Junta Regional, el cual está pendiente de remitir dicha entidad. La Junta Nacional, devuelve el expediente para que la Junta Regional, realice la unificación de los expedientes y están a la espera de ese pronunciamiento.

5. Menciona que el otro trámite es que el 22 de agosto de 2019, la Junta Regional de Calificación, informó que Seguros Alfa, le remitió el proceso para resolver la controversia del porcentaje de trastorno de disco lumbar y otros con radiculopatía, trastorno mixto ansiedad y depresión, otros trastornos del disco cervical, de origen común, los cuales no se tuvieron en cuenta porque ya habían sido calificados, y se pronunciaron sobre el diagnóstico de trastorno del disco cervical. Que la Junta Regional lo calificó y determinó el 42,34% de pérdida de capacidad laboral de origen común, presentando la actora recurso de apelación.
  
6. El 7 de noviembre de 2019, interpuso el recurso contra el dictamen de la Junta Regional, solicitando se remitiera el expediente a la Junta Nacional, se unificarán los expedientes y se tomara una decisión sobre el origen de las patologías con los dos procesos de calificación, ya que, ninguno se encuentra en firme y se califiquen todas las patologías que presenta el señor WILSON CABEZAS TORRES; el 10 de enero de 2020, la Junta Regional, allega la comunicación y admite la inconformidad pero no ha resuelto la calificación y el 27 de enero de 2020, la Junta Nacional, devolvió el expediente a la Junta Regional, para que procediera a la unificación de los dos expedientes de calificación y nuevamente remitirlos a la Junta Nacional.
  
7. Adicional a lo anterior, el señor CABEZAS TORRES, fue hospitalizado desde el 23 de diciembre de 2019 hasta el 26 de marzo de 2020, le fue diagnosticado una infección por tuberculosis a nivel pulmonar y meníngeo; le solicitó copia de la historia clínica del señor CABEZAS TORRES, al Hospital San José; el 13 de mayo de 2020, presentó petición a la Junta Regional, para que remitiera el expediente unificado a la Junta Nacional, reiterándole la urgencia del trámite debido a la grave situación de salud el señor CABEZAS TORRES.

### **PRETENSIONES**

Solicita se ampare los derechos fundamentales invocados con esta acción constitucional y en consecuencia de ello, se ordene a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, realizar la unificación de los expedientes y remitirlos a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, para que esa entidad proceda a realizar la calificación; también solicita que se vincule y ordene a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, se pronuncie sobre la unificación de los expedientes y realice el trámite de calificación en los términos del artículo 41 de la Ley 100 de 1993.

## **RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS**

### **Junta Nacional de Calificación de Invalidez**

La abogada de la entidad en mención, informó al despacho que, revisado el caso del señor CABEZAS TORRES, se radicaron dos expedientes, donde le realizaron el siguiente trámite: el primer expediente fue radicado el 7 de mayo de 2018, por la Junta Regional de Bogotá, que encontrándose tramitando el recurso, recibieron un oficio el 15 de mayo, de la Junta Regional, donde les solicitaba la devolución del expediente, en cumplimiento al fallo de tutela emitido por el Juzgado 5 Municipal Laboral de Pequeñas Causas de Bogotá, que dejó sin efecto el dictamen número 79583971-3851 emitido por la Junta Regional; que mediante oficio de fecha 21 de mayo de 2018, se procedió con la devolución del expediente.

Agrega que el segundo expediente, fue el 20 de agosto de 2019, donde al revisar el expediente del paciente no se encontró calificación de primera oportunidad de ninguna entidad, lo único que evidenciaron fue un oficio remitido por la EPS Medimás, que indica el cumplimiento a lo ordenado por el Juzgado 5 Municipal Laboral de Pequeñas Causas de Bogotá, se procedió a remitir la totalidad del expediente del señor CABEZAS TORRES; posteriormente la Junta Regional de Calificación de Invalidez, expidió dictamen en audiencia de fecha 21 de noviembre de 2019.

Indica que se procedió con la devolución del expediente el 20 de enero de 2020, en el oficio se le indicó a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá, que debía unificar los dos expedientes, pues el fallo de tutela ordenó emitir dictamen en donde se califique el origen y la pérdida de capacidad laboral; informando al despacho, que a la fecha no ha tenido ninguna información, por parte de la Junta Regional, frente a la devolución que se realizó; que la pretensión va dirigida directamente a la Junta Regional, y que su representada no es el superior jerárquico de las Juntas Regionales; cada Junta es autónoma e independiente en la toma de decisiones.

Finaliza solicitando al despacho declarar improcedente esta acción constitucional, ya que, la pretensión está dirigida hacia otra entidad, en cuanto al caso del señor CABEZAS TORRES, están dispuestos a resolver el recurso de apelación una vez se remita el expediente a esa entidad, siempre que se cumpla con los requisitos establecidos en la normatividad que regula el proceso de calificación Decreto 1352 de 2013.

### **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca**

El secretario principal de la sala de decisión No. 2 de la entidad en mención, informó al despacho, que la presente acción, trata del caso del señor WILSON CABEZAS TORRES; mediante dictamen No. 79583971-3851 del 22 de diciembre

de 2017, calificó el diagnóstico bursitis del hombro derecho de origen enfermedad común, que a través de apoderada, el paciente interpuso los recursos de ley; el 12 de marzo de 2018, su representada fue notificada del fallo de tutela proferida por el Juzgado 5 Municipal Laboral de Pequeñas Causas de Bogotá, donde ordena dejar sin efectos el dictamen No. 79583971-3851 del 22 de diciembre de 2017 proferido por la Junta Regional; ordenó a la EPS Medimás, allegar a la Junta Regional, el expediente clínico completo de WILSON CABEZAS TORRES, correspondiente a la patología que padece denominadas tendinitis, bursitis y trastorno de disco lumbar y otros y que la Junta Regional de Calificación, expidiera un nuevo dictamen de calificación de invalidez, valorando la totalidad de la historia clínica del accionante.

Agrega que la Junta Regional profirió el dictamen No. 79583971 del 21 de febrero de 2019, calificando los diagnósticos de tendinitis del hombro derecho, bursitis de hombro derecho, trastornos de disco lumbar y otros, con radiculopatía, otros trastornos depresivos recurrentes, pérdida de la capacidad laboral 40,86%; el paciente interpuso el recurso de apelación; por lo que se radicó el caso ante la Junta Nacional, para lo de su competencia.

Indica que por solicitud de Seguros de Vida alfa, la Junta Regional emitió el dictamen No. 79583971 del 17 de octubre de 2019, señalando los diagnósticos de otros trastornos del disco cervical, trastorno de disco lumbar y otros, con radiculopatía, trastorno mixto de ansiedad y depresión. Pérdida de la capacidad laboral: 42,34%; contra el dictamen el paciente interpuso el recurso de apelación y se radicó ante la Junta Nacional, para lo de su competencia. Que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, devolvió el expediente sin el dictamen, porque según su parecer se debe unificar los expedientes y se pronuncie sobre los orígenes de las patologías. Que en su opinión su representada ya cumplió con lo ordenado, siendo la Junta Nacional de Calificación, resolver los recursos de alzada y no le compete devolver los trámites a la Junta Regional; siendo el motivo por el cual no se ha podido devolver el expediente.

Finaliza solicitando al despacho ordene a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, remitir el expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, para que esa instancia emita el dictamen que considere resuelva el recurso de apelación presentado; peticona la desvinculación de la presente acción constitucional, por cuanto en ningún momento han vulnerado derecho fundamental del señor CABEZAS.

### **Ministerio de Trabajo**

La asesora de la oficina jurídica, de la entidad en mención, manifestó al despacho que su representada fue creada por la ley 1444 de 2011 y reglamentada por el Decreto 4108 de 2011, no le asignaron facultades relacionadas con revocar las actas de las asambleas extraordinarias es decir, no es responsable del presunto

menoscabo de los derechos fundamentales alegados por la actora, pues la legitimación por pasiva de la acción de tutela se rompe cuando el demandado no es el responsable de realizar la conducta cuya omisión genera la vulneración, o cuando no es su conducta la que inflige el daño. Por lo tanto debe declararse la improcedencia de la acción de tutela en referencia contra el Ministerio del Trabajo, por falta de legitimación por pasiva, teniendo en cuenta que no existen obligaciones ni derechos recíprocos entre la accionante y esa entidad, lo que da lugar a que haya ausencia, bien sea por acción u omisión, de la presunta vulneración o amenaza del derecho fundamental invocado por la accionante.

Agrega que en el presente caso, si la accionante no está de acuerdo con la calificación de pérdida de capacidad laboral, deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de invalidez, dentro de los cinco días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco días; contra dichas decisiones proceden los recursos legales.

Adicional a lo anterior, considera que la accionante dispone de los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos, medios judiciales y procesales ordinarios y apropiados, para resolver las controversias que se suscitan en las relaciones laborales, así se desprende de lo previsto por el Código Procesal del Trabajo, que en el artículo 1 determina los asuntos de que conoce la Jurisdicción Ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social y se tramitan de conformidad con el código; que no pueden invadir la órbita de la jurisdicción ordinaria laboral, contenida en el artículo 2 del Código Procesal del trabajo y limita a su representada de emitir juicios de valor que califiquen los derechos de las partes, siendo una función netamente jurisdiccional.

Finaliza solicitando al despacho declarar la improcedencia de la acción constitucional del Ministerio del Trabajo y absolverlo de responsabilidad alguna, dado que no hay obligación o responsabilidad de su parte, ni ha vulnerado ni puesto en peligro derecho fundamental alguno del señor WILSON CABEZAS TORRES.

## **PRUEBAS**

Al escrito de tutela, la accionante aportó copia de los siguientes documentos:

1. Poder para actuar firmado por MARTHA ISABEL BARBOSA CÓRDOBA, y abogada KATHERINE MARTINEZ ROA.
2. Cédula de ciudadanía de MARTHA ISABEL BARBOSA CÓRDOBA, WILSON CABEZAS TORRES.
3. Registro civil de matrimonio de WILSON CABEZAS TORRES y MARTHA ISABEL BARBOSA.

4. Cedula de ciudadanía y tarjeta profesional de abogada de KATHERINE MARTINEZ ROA.
5. Tomografía de abdomen simple, de fecha 16 de agosto de 2019, a nombre de WILSON CABEZAS TORRES.
6. Partes historia clínica, consultas médicas, exámenes, incapacidades de WILSON CABEZAS TORRES.
7. Oficio de notificación calificación de origen enfermedad, de fecha 7 de abril de 2017, dirigido a WILSON CABEZAS, suscrito por Cafesalud.
8. Dictamen de determinación de origen y/o pérdida de capacidad laboral, de fecha 22 de diciembre de 2017, expedido por la Junta Regional de Calificación, a nombre de WILSON CABEZAS.
9. Derecho de petición de fecha 23 de enero de 2018, dirigido a la Junta Regional de Calificación, suscrito por la accionante.
10. Respuesta al derecho de petición, de fecha 13 de febrero de 2018, dirigido a la accionante, suscrito funcionario de la Junta Regional de Calificación.
11. Oficio de fecha 20 de diciembre de 2019, dirigido a la Junta Nacional de Calificación, solicitando la unificación de los expedientes de calificación para emisión de dictamen, suscrito por el accionante.
12. Respuesta de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, de fecha 28 de enero de 2020, dirigido a la accionante.
13. Oficio de fecha 20 de enero de 2020, de la Junta Nacional de Calificación, asunto devolución del expediente a la Junta Regional.
14. Oficio de fecha 26 de noviembre de 2018, de Seguros de Vida Alfa S.A., dirigido a WILSON CABEZAS TORRES, sobre la calificación de pérdida de capacidad laboral al Fondo de Pensiones Porvenir S.A.
15. Oficio de fecha 22 de agosto de 2019, de la Junta Regional de Calificación, dirigido a la accionante, respuesta a la petición del 30 de julio de 2019.
16. Derecho de petición, dirigido al Hospital San José, de fecha 03 de marzo de 2020, suscrito por la accionante.
17. Fallo de tutela de fecha 21 de mayo de 2020, del Juzgado 12 Civil Municipal de Ejecución de Sentencias de Bogotá.
18. Queja contra la Junta Regional, presentada al Ministerio de Trabajo, de fecha junio de 2020, suscrito por la accionante.
19. Auto de fecha 01 de diciembre de 2020, del juzgado 66 Civil Municipal, sobre “adjudicación de apoyo transitorio trata el art. 4 de la Ley 1996 de 2019.

El Ministerio de Trabajo, adjuntó poder para actuar en la presente acción constitucional; la Junta Regional y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, no aportaron documento alguno que respaldara su respuesta.

## **CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

### **1. Competencia**

De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con el Decreto 2591 de 1991 y Decreto 1983 de 2017 que estipula reglas para efectuar el reparto, es competente este Despacho para resolver la solicitud de la tutela.

Frente al factor territorial se tiene que el domicilio de la accionante y las entidades accionadas es Bogotá y en esta misma ciudad tienen ocurrencia los hechos fundamento de la solicitud de amparo.

### **2. Del sub examine**

El artículo 86 de la Carta Política señala que toda persona tendrá acción de tutela para 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 u omisión de cualquier autoridad pública.

También establece dicha norma que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

### **3. La procedencia de la acción de tutela contra los dictámenes emitidos por las juntas de calificación de invalidez.**

La acción de tutela se encuentra consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y permite a todas las personas interponer dicha acción constitucional para buscar la protección de sus derechos fundamentales. Además se encuentra regulada por el Decreto 2591 de 1991 *“por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”*.

Dentro de las disposiciones contempladas en el decreto mencionado se encuentran las causales de procedibilidad de la acción de tutela. Allí se establece, entre otras cosas, que cuando exista otro recurso o medio de defensa mediante el cual se pueda proteger los derechos del accionante, la acción de tutela resulta improcedente.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>“CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá:



Ahora bien, en relación al caso en estudio, el artículo 40 del Decreto 2463 de 2011 *“Por el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez”*, estableció que el órgano competente para conocer las controversias sobre los dictámenes de las juntas de calificación de invalidez era el juez ordinario laboral.<sup>2</sup>

En consecuencia a lo expuesto, se infiere que la acción de tutela que busca resolver controversias frente a un dictamen de pérdida de capacidad laboral, inicialmente, resulta improcedente. Sin embargo, la Corte Constitucional, ha determinado que existen ciertos casos en los cuales la acción constitucional prospera sin aplicar de manera estricta el principio de subsidiaridad. Los casos a los cuales se refiere corresponden a: (i) las situaciones en las cuales se evidencia el riesgo de un perjuicio irremediable o (ii) que el mecanismo existente, en este caso el proceso ordinario laboral, no resulta idóneo ni eficaz para el caso concreto.

Como ejemplo se tiene que, la Corte Constitucional, ha establecido que cuando las personas que ostentan un estado de debilidad manifiesta, como aquellas que padecen de una invalidez laboral, se impone una urgencia a la protección de sus derechos fundamentales pues no cuenta con la posibilidad de acceder a una oferta laboral u otros medios económicos que le permitan garantizar su subsistencia en condiciones dignas. Además, los procedimientos ante la jurisdicción ordinaria laboral implican gastos que el actor no puede sufragar y toma tiempo que alarga la afectación de los derechos.

Adicional a lo anterior, la jurisprudencia de la Corte, establece que la acción de tutela, en estos casos, podía proceder como mecanismo definitivo cuando el medio judicial previsto para estas controversias no resulte idóneo y eficaz, situación que el juez de tutela debe determinar.

Así, mediante sentencia T-436 de 2005, se estudió una acción constitucional en el cual se controvertía un dictamen emitido por la Junta Seccional de Invalidez del Magdalena la cual conllevó a la extinción de la pensión de invalidez que recibía el actor pues dio un porcentaje de su incapacidad laboral menor al inicialmente otorgado. Allí se estimó que la acción constitucional era procedente como

---

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.” (...)

<sup>2</sup> **“ARTICULO 40.-Controversias sobre los dictámenes de las juntas de calificación de invalidez.** Las controversias que se susciten en relación con los dictámenes emitidos por las juntas de calificación de invalidez, serán dirimidas por la justicia laboral ordinaria de conformidad con lo previsto en el Código de Procedimiento Laboral, mediante demanda promovida contra el dictamen de la junta correspondiente. Para efectos del proceso judicial, el secretario representará a la junta como entidad privada del régimen de seguridad social integral.

Los procedimientos, recursos y trámites de las juntas de calificación de invalidez se realizarán conforme al presente decreto y sus actuaciones no constituyen actos administrativos.”

mecanismo definitivo en razón a que el medio judicial ordinario no era eficaz e idóneo dada la urgencia del caso concreto<sup>3</sup>.

Por otro lado, la jurisprudencia ha establecido que las tutelas que pretenden resolver controversias frente a los dictámenes emitidos por las juntas de invalidez pueden ser procedentes, como mecanismo transitorio, cuando busquen evitar un perjuicio irremediable. Así, en la sentencia T-859 de 2004, se consideró que era procedente conceder el amparo en forma transitoria a una persona con discapacidad mental calificada como inválida a quien se le había negado el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes con base en que la fecha de estructuración de la invalidez determinada por la junta de calificación era posterior a la muerte de su padre, a pesar de que su enfermedad se había manifestado desde los dos (2) años. Se indicó que *“ni la accionante ni su representada disponen de recursos suficientes para asumir por su cuenta el tratamiento médico (...) sin el cual su salud y calidad de vida amenazan con deteriorarse más. Aunado a lo anterior, es importante recordar que (...) es una persona con una discapacidad física mayor al cincuenta (50%) por ciento, lo que le impide laborar y por ende procurarse un ingreso propio. De todo lo anterior se infiere que la afectada se encuentra frente a un perjuicio irremediable que hace viable la protección de sus derechos fundamentales”*.

En consecuencia a todo lo expuesto, la acción de tutela que pretende resolver una controversia relacionada a la calificación de pérdida de capacidad laboral resulta procedente siempre y cuando, se demuestre que se está ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable o se determine que el mecanismo natural del asunto no resulte idóneo o eficaz para el caso concreto. Finalmente, el amparo de la acción constitucional puede darse de forma definitiva o transitoria dependiendo de las circunstancias que rodeen el asunto en estudio.

#### **4. El debido proceso en el trámite de la calificación de la pérdida de capacidad laboral**

El derecho fundamental al debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política y establece que éste debe ser aplicado a todas las actuaciones judiciales y administrativas.

El debido proceso contiene las garantías necesarias para proteger los derechos fundamentales de las personas sometidas a actuaciones realizadas por órganos judiciales y administrativos. Para que esto suceda es necesario que exista una regulación previa en la cual se determine el desarrollo de los actos que se estén realizando, las oportunidades de intervención de las partes, mecanismos de defensa, entre otros. De ahí que se proceda a proteger la efectiva aplicación de la impartición de justicia.

Adicionalmente se pretende asegurar un buen desarrollo de la función pública administrativa que se encuentre acorde con los lineamientos Constitucionales y

---

<sup>3</sup> Véase en sentencias como las T-108 de 2007, T-773-09, T-328-11

legales con el fin de evitar actuaciones abusivas y arbitrarias por parte de los órganos administrativos.

Frente a lo expuesto, la Corte Constitucional, en la sentencia C-089 de 2011 afirmó que *“el derecho al debido proceso administrativo se vulnera por parte de las autoridades públicas, cuando estas no respetan las normas sustanciales y procedimentales previamente establecidas por las leyes y los reglamentos y con ello se vulnera de contera el derecho al acceso a la administración de justicia.”*

De ahí que, cualquier actuación administrativa que se encuentre contraria a los lineamientos preestablecidos por los órganos judiciales conlleva a la vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

Expuesto de forma general el debido proceso administrativo, procede la Corte a realizar una exposición acerca de la calificación de pérdida de capacidad laboral para establecer las regulaciones que se deben respetar al momento de realizar este tipo de actuaciones administrativas.

La calificación de pérdida de capacidad laboral permite a las personas acceder a servicios médicos o prestaciones económicas que devienen de incapacidades o, incluso, pensión de invalidez. Frente a ello, la Corte, en la sentencia C-1002 de 2004, expresó que *“[l]as 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.”*<sup>4</sup>

Ahora bien, la calificación del estado de invalidez se encuentra consagrada en el artículo 41 de la ley 100 de 1993<sup>5</sup> dónde se establece, entre otras cosas, que el

<sup>4</sup> Véase también en la T-518 de 2011.

<sup>5</sup> **“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 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.

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.

Cuando la incapacidad declarada par una de las entidades antes mencionadas (ISS, Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones-, ARP, aseguradora o entidad promotora de salud) sea inferior en

estado de invalidez debe ser determinado conforme a los lineamientos establecidos en el manual único para la calificación de invalidez vigente – actualmente regulado por el Decreto 917 de 1999-. Además, determina los entes encargados de emitir el concepto del dictamen de pérdida de capacidad laboral o invalidez como el Instituto de Seguros Sociales, las Entidades Promotoras de Salud, Administradoras de Riesgos Profesionales, Compañías de Seguros que asumen riesgos de invalidez o muerte y las respectivas juntas de calificación de invalidez. Todos estos entes deben expedir los actos de calificación expresando los fundamentos de hecho y de derecho que los llevó a tomar la decisión final y, además, deben informar los recursos que proceden en contra de la decisión tomada.

Por otro lado, el proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral ante las juntas de calificación de invalidez se encuentra regulado en capítulo III del Decreto 2463 de 2001 *“Por el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez”*. Esta norma determina todos los requisitos y procesos que debe llevar la solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral; así como la forma en que las juntas de calificación de invalidez deben adoptar sus decisiones.

Dentro de dichas regulaciones, el decreto establece las oportunidades en las cuales, la persona que solicita la calificación, tiene la facultad de controvertir las decisiones emitidas dentro de su proceso de calificación. De igual forma, la Ley 100 de 1993 contiene que *“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”*.

Los recursos mediante los cuales el peticionario puede manifestar su inconformidad con las decisiones tomadas se encuentran en los artículos 33 y 34 del Decreto 2463 de 2001 y corresponden al recurso de reposición y al recurso de apelación. A continuación se transcriben los artículos mencionados:

---

*no menos del diez por ciento (10%) a los límites que califican el estado de invalidez, tendrá que acudir en forma obligatoria a la Junta Regional de Calificación de Invalidez por cuenta de la respectiva entidad.*

*Para los casos de accidente o enfermedad común en los cuales exista concepto favorable de rehabilitación de la Entidad Promotora de Salud, la Administradora de Fondos de Pensiones postergará el trámite de calificación de Invalidez hasta por un término máximo de trescientos sesenta (360) días calendario adicionales a los primeros ciento ochenta (180) días de incapacidad temporal reconocida por la Entidad Promotora de Salud, evento en el cual, con cargo al seguro previsional de invalidez y sobrevivencia o de la entidad de previsión social correspondiente que lo hubiere expedido, la Administradora de Fondos de Pensiones otorgará un subsidio equivalente a la incapacidad que venía disfrutando el trabajador.*

*Las Entidades Promotoras de Salud deberán emitir dicho concepto antes de cumplirse el día ciento veinte (120) de incapacidad temporal y enviarlo antes de cumplirse el día ciento cincuenta (150), a cada una de las Administradoras de Fondos de Pensiones donde se encuentre afiliado el trabajador a quien se le expida el concepto respectivo, según corresponda. Cuando la Entidad Promotora de Salud no expida el concepto favorable de rehabilitación, si a ello hubiere lugar, deberá pagar un subsidio equivalente a la respectiva incapacidad temporal después de los ciento ochenta (180) días iniciales con cargo a sus propios recursos, hasta cuando se emita el correspondiente concepto”. (...)*

**ARTICULO 33.-Recurso de reposición. Contra el dictamen emitido por la junta regional de calificación de invalidez procede el recurso de reposición, el cual podrá interponerse directamente dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, **sin que requiera de formalidades especiales, exponiendo los motivos de inconformidad y acreditando las pruebas que se pretendan hacer valer.** (Negrilla fuera del texto)**

(...)

**ARTICULO 34.-Recurso de apelación. El dictamen emitido por la junta podrá ser apelado por cualquiera de los interesados, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.**

**El recurso de apelación podrá interponerse directamente sin que se requieran formalidades especiales, señalando los motivos de inconformidad y acreditando las pruebas que se pretendan hacer valer.** (Negrilla fuera del texto)

(...)

**PARAGRAFO. Cuando la junta regional de calificación de invalidez, por cualquier causa se abstenga de dar trámite al recurso de apelación, el interesado podrá acudir directamente ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual ordenará la remisión de la documentación y decidirá lo que sea del caso.**

Como se puede ver en el texto transcrito, las personas que se encuentran inconformes con las decisiones tomadas por las juntas de calificación de invalidez, puede controvertirlas para solicitar una revisión por parte de un órgano superior. En caso de que la inconformidad se refiera a una decisión tomada por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, recordemos que las normas han determinado que la persona puede acudir ante la jurisdicción ordinaria laboral.

Ahora, los recursos de reposición y apelación en contra de los dictámenes de pérdida de capacidad laboral emitidos por las juntas de calificación de invalidez, pueden ser solicitados sin ningún tipo de formalidad especial, es decir, pueden ser solicitados mediante un escrito en el cual se manifieste la inconformidad con los mismos, se anexen las pruebas y se fundamenten las razones por las cuales no se está de acuerdo.

Frente a lo expuesto, la Corte Constitucional, en la sentencia T-108 de 2007, ha expresado que “Durante este trámite, tal como lo ha señalado la Corte<sup>6</sup>, el interesado tiene los derechos propios de todo interviniente en una actuación administrativa, y, especialmente, el derecho a que se dé la oportunidad de controvertir la calificación o valoración médica relativa a la disminución de su capacidad laboral, tal y como se encuentra previsto en los artículos 11, 35 y 40 del Decreto 2463 de 2001<sup>7</sup>. Lo anterior, constituye la materialización del derecho al debido proceso, el cual, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, debe ser respetado durante el trámite que se sigue por estas entidades.”

---

<sup>6</sup> Sentencia T-417 de 1997, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

<sup>7</sup> Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia constitucional también ha establecido que los procedimientos adelantados por las juntas de calificación de invalidez no tienen naturaleza administrativa ni jurisdiccional, porque su finalidad es exclusivamente la certificación de la incapacidad laboral para efectos del reconocimiento de las prestaciones sociales que la requieren. Al respecto puede consultarse la sentencia C-1002 de 2004, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

De igual forma, en la sentencia T-798 de 2011, se afirmó que *“el cumplimiento de las normas que regulan la adopción de decisiones por parte de las juntas de calificación de invalidez o las juntas o tribunales médicos de la Policía Nacional o de las Fuerzas Militares son parte integrante del derecho fundamental al debido proceso de las personas que están surtiendo los trámites para la determinación de su porcentaje de pérdida de la capacidad laboral”*<sup>8</sup>

En consecuencia a todo lo expuesto, se concluye que las personas que se encuentran dentro de un proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral tienen la facultad de acceder a todos los mecanismos que han sido otorgados por la legislación para proteger su derecho al debido proceso y, así, lograr una eficaz impartición de justicia por parte de los órganos administrativos.

Ahora bien, tratándose de los recursos de reposición y apelación en contra de las decisiones tomadas por las juntas de calificación de invalidez, los ciudadanos tienen la posibilidad de presentarlos en los tiempos determinados por la ley y sin ningún tipo de formalidades específicas pues, únicamente se exige que éstos expresen y argumenten las razones de su desacuerdo.

## **PROBLEMA JURÍDICO**

En atención a lo expuesto, corresponde a este estrado judicial, determinar si la Junta Regional de Calificación de Invalidez, vulnera los derechos fundamentales invocados a favor del señor WILSON CABEZAS TORRES, al no realizar la unificación de los expedientes y remitirlos a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, para que emita la respectiva calificación sobre la pérdida de la capacidad laboral y así acceder a alguna prestación económica, garantizando el sustento económico de su familia.

Bajo los anteriores postulados procede el Despacho a estudiar el tema.

## **CASO OBJETO DE ESTUDIO**

Sobre el particular, KATHERINE MARTINEZ ROA, apoderada de la señora MARTHA ISABEL BARBOSA CÓRDOBA, quien actúa como agente oficioso de su esposo WILSON CABEZAS TORRES, acude al mecanismo constitucional con el objetivo de que se protejan los derechos fundamentales a la salud, vida, al mínimo vital, a la seguridad social, protección al estado de indefensión por situación de discapacidad y al debido proceso administrativo, presuntamente vulnerados por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, al no unificar los expedientes y remitirlos a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, para que esa entidad proceda a realizar la respectiva calificación.

Ahora bien, la inconformidad de la accionante radica en el hecho que la Junta Regional accionada, no ha unificado los dos expedientes de calificación, a pesar

---

<sup>8</sup> Véase también en sentencias como la T-436 de 2005, T-108 de 2007, T-328 de 2008 y T-773 de 2009.

que la Junta Nacional le remitió el expediente para que realizar dicho procedimiento y a la fecha la entidad no ha emitido una decisión sobre el origen de las patologías que presentan los dos expedientes, para acceder a la prestación económica que le permita garantizar el sustento de su familia.

A su turno la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, indicó que procedió en derecho, garantizando la protección de los derechos del señor CABEZAS TORRES; que la Junta Regional, radicó dos expedientes, el primero fue el 7 de mayo de 2018, y que encontrándose tramitando el recurso, recibieron un oficio el 15 de mayo, donde la Junta Regional, le solicitaba la devolución del expediente, en cumplimiento al fallo de tutela emitido por el Juzgado 5 Municipal Laboral de Pequeñas Causas de Bogotá, que dejó sin efecto el dictamen número 79583971-3851 emitido por la Junta Regional; que mediante oficio de fecha 21 de mayo de 2018, se procedió con la devolución del expediente. Agrega que el segundo expediente, fue el 20 de agosto de 2019, donde al revisar el expediente del paciente no se encontró calificación de primera oportunidad de ninguna entidad, lo único que evidenciaron fue un oficio remitido por la EPS Medimás, que indica el cumplimiento a lo ordenado por el Juzgado 5 Municipal Laboral de Pequeñas Causas de Bogotá, remitiendo la totalidad del expediente del señor CABEZAS TORRES; posteriormente la Junta Regional de Calificación de Invalidez, expidió dictamen en audiencia de fecha 21 de noviembre de 2019. Indican que se procedió con la devolución del expediente el 20 de enero de 2020, en el oficio se le indicó a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá, que debía unificar los dos expedientes, emitir dictamen en donde se califique el origen y la pérdida de capacidad laboral; informando al despacho, que a la fecha no ha tenido ninguna información, por parte de la Junta Regional, frente a la devolución del expediente.

La Junta Regional de Calificación de Invalidez, indicó que mediante dictamen No. 79583971-3851 del 22 de diciembre de 2017, calificó el diagnóstico bursitis del hombro derecho de origen enfermedad común, a WILSON CABEZAS, y el paciente a través de apoderada interpuso los recursos de ley; el 12 de marzo de 2018, su representada fue notificada del fallo de tutela proferida por el Juzgado 5 Municipal Laboral de Pequeñas Causas de Bogotá, quien ordenó dejar sin efectos el dictamen No. 79583971-3851 del 22 de diciembre de 2017 proferido por esa entidad, le ordenó a la EPS Medimás, allegar a la Junta Regional, el expediente clínico completo de WILSON CABEZAS TORRES, y que la Junta Regional de Calificación, expidiera un nuevo dictamen de calificación de invalidez, valorando la totalidad de la historia clínica del accionante; que profirió el dictamen No. 79583971 del 21 de febrero de 2019, calificando la pérdida de la capacidad laboral con 40,86%; el paciente interpuso el recurso de apelación; por lo que se radicó el caso ante la Junta Nacional, para lo de su competencia.

Adicionan que por solicitud de Seguros de Vida alfa, la Junta Regional emitió el dictamen No. 79583971 del 17 de octubre de 2019, con Pérdida de la capacidad laboral: 42,34%; el paciente interpuso el recurso de apelación y se radicó ante la

Junta Nacional, para lo de su competencia. Que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, devolvió el expediente sin el dictamen, porque según su opinión se deben unificar los expedientes y pronunciarse sobre los orígenes de las patologías. Que su representada ya cumplió con lo ordenado, siendo la Junta Nacional de Calificación, quien debe resolver los recursos de alzada y no le compete devolver los trámites a la Junta Regional; siendo el motivo por el cual no se ha podido devolver el expediente.

El Ministerio de trabajo, no aportó al expediente de Tutela, mayor información, pues indico que debían ser desvinculados de este trámite tutelar y que de no estar de acuerdo la accionante con la calificación ofrecida, podría recurrir la misma en los términos de ley, aduciendo que se podía acudir incluso a las vías ordinarias para el trámite aquí reclamado.

De acuerdo a lo indicado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, este Despacho, no comparte los argumentos esgrimidos por la misma, ya que no se trata de manifestar que cumplieron con lo ordenado, que es la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, quien debe resolver los recursos de alzada; pero como el superior funcional advierte en su comunicado que no se remitan los cuadernos de los reseñados trámites si no se cumple con lo señalado y por ese motivo no se ha podido devolver los mismos; contradiciéndose al no tener claro que procedimiento debe realizar; pues en este caso, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, le envió un escrito de fecha 20 de enero de 2020 a la Junta Regional, efectuando la devolución del expediente, indicándoles que el caso del señor CABEZAS TORRES, ha sido remitido en dos oportunidades, el primero radicado el 7 de mayo de 2018, que encontrándose tramitando el recurso de apelación, recibieron el 15 de mayo un oficio, donde la Junta Regional, le solicitaba la devolución de las foliaturas, en cumplimiento al fallo de tutela emitido por el Juzgado 5 Municipal Laboral de Pequeñas Causas de Bogotá, que dejó sin efecto el dictamen número 79583971-3851 emitido por la Junta Regional; y mediante oficio de fecha 21 de mayo de 2018, se procedió con la devolución del expediente sin ningún pronunciamiento por parte de la Junta Nacional.

El segundo trámite fue recibido el 20 de agosto de 2019, donde se evidenció que no existía calificación de primera oportunidad, por lo que desde el 28 de agosto de 2019, se le solicitó por correo electrónico a la Junta Regional la remisión de ese documento, pero no se obtuvo respuesta; que revisado el legajo, lo único que aparece es un oficio del 15 de noviembre de 2018, en donde la EPS Medimás, indica el cumplimiento del fallo de tutela del Juzgado 5 Municipal Laboral de Pequeñas Causas de Bogotá, remitiendo el dossier médico completo del paciente; que la Sala 2 de la Junta Regional, dio trámite y expidió el dictamen sin número, de fecha 21 de noviembre del 2019, observando que se trata de un solo trámite y un solo expediente; considerando que se deben unificar los dos expedientes y cumplir con lo ordenado en el numeral 4º del fallo de tutela referido, esto es, emitir un dictamen en donde se califique el origen de las patologías y la pérdida de capacidad laboral del señor WILSON CABEZAS



Adicional a lo anterior, manifiestan que la apoderada del paciente informó a esa entidad, que en la actualidad la Junta Regional, emitió un nuevo dictamen, el cual fue apelado por ella; que hasta tanto no se adelanten las gestiones que correspondan, se unifiquen los cuadernos y se pronuncien sobre los orígenes de las patologías no se puede remitir el expediente; siendo claro que lo que se requiere en esta acción constitucional, es que se unifiquen los dos expedientes, y se emita un dictamen donde se califique el origen de las patologías y la pérdida de capacidad laboral del señor WILSON CABEZAS; también observa el despacho, que el primer trámite fue recibido el 28 de enero de 2020, por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, sin que a la fecha dicha entidad haya realizado el trámite solicitado por la Junta Nacional y la respectiva devolución a dicha entidad para resolver los recursos de ley.

Nótese además, que de acuerdo al último dictamen de fecha 17 de octubre de 2019, que se solicitó por Seguros Alfa, el cual es el último, no se tuvo en cuenta el criterio de integralidad, frente a la totalidad de diagnósticos padecidos por el Señor CABEZAS. ya que no se pronunciaron sobre *la tendinitis de hombro derecho ni la bursitis de hombro derecho*, que habían sido objeto de diagnóstico en el anterior dictamen de 21 de febrero de 2019, faltando a la verdad la Junta regional en cuanto a que ya había consolidado los diagnósticos.

Este despacho le recuerda a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, que según precedente aplicable de la Corte Constitucional, les asiste el deber de *“realizar una valoración completa del estado de salud de la persona cuya invalidez se dictamina por medio de un examen físico y teniendo en cuenta todos los fundamentos de hecho que deben contener los dictámenes, es decir, la historia clínica (antecedentes y diagnóstico definitivo), reportes, valoraciones, exámenes médicos, evaluaciones técnicas y en general todo el material probatorio que se relacione con las deficiencias diagnosticadas”*.<sup>9</sup>

Así también, la clasificación de la pérdida de capacidad laboral ha sido considerada por la jurisprudencia constitucional, como un derecho que tiene toda persona, el cual cobra gran importancia al constituir el medio para acceder a la garantía y protección de otros derechos fundamentales como la salud, la seguridad social y el mínimo vital, en la medida que permite establecer a qué tipo de prestaciones tiene derecho quien es afectado por una enfermedad o accidente, producido con ocasión o como consecuencia de la actividad laboral, o por causas de origen común. La Corte en la Sentencia de Tutela T-341-13 ha indicado:

*“Dentro del derecho a la pensión de invalidez cobra gran importancia el derecho a la valoración de la pérdida de la capacidad laboral, ya que ésta constituye un medio para garantizar los derechos fundamentales a la vida digna, a la seguridad social y al mínimo vital. Lo anterior por cuanto tal evaluación permite determinar si la persona tiene derecho al reconocimiento pensional que asegure su sustento económico, dado el deterioro de su estado de su salud y, por tanto, de su capacidad para realizar una actividad laboral*

---

<sup>9</sup> Sentencia T- 328 de 2008, ya citada.

*que le permita acceder a un sustento. Adicional a ello, la evaluación permite, desde el punto de vista médico especificar las causas que originan la disminución de la capacidad laboral. Es precisamente el resultado de la valoración que realizan los organismos médicos competentes el que configura el derecho a la pensión de invalidez, pues como se indicó previamente, ésta arroja el porcentaje de pérdida de capacidad laboral y el origen de la misma. De allí que la evaluación forme parte de los deberes de las entidades encargadas de reconocer pensiones, pues sin ellas no existiría fundamento para el reconocimiento pensional.”<sup>10</sup>*

Este estrado judicial, concibe la vida en condiciones dignas, como una condición, lo más lejano posible al sufrimiento y la humillación; las autoridades y el Estado Colombiano, deben hacer todo lo que esté a su alcance para aligerar las cargas que la naturaleza impone a ciertas personas, máxime cuando se está frente a una persona en situación de disminución por su estado de salud, ya que presenta varios diagnósticos de: “trastorno de disco lumbar con radiculopatía resuelta; pop (abril de 2016) laminectomía + artrodesis + liberación de adherencias l4- l5 l5-s1 por hernia discal; dolor crónico lumbar; discopatía cervical; tendinopatía leve del subscapular hombro derecho; leve bursitis subacromio-subdeltoidea hombro derecho; trastorno mixto de ansiedad y depresión; meningitis bacteriana no especificada; meningitis tuberculosa; meningoencefalitis; meningomielitis bacteriana”, razón por la cual es importante para el mismo obtener la calificación de sus patologías, el origen de las mismas, el porcentaje de su pérdida de la capacidad laboral y el grado de invalidez, en el entendido que de no unificarse los expedientes y proferir un dictamen para que la Junta Nacional pueda pronunciarse, en el evento de que sea objeto de recursos, se pone en riesgo el derecho a la salud, vida en condiciones dignas, y seguridad social del señor WILSON CABEZAS TORRES, y se obviaría la finalidad que tienen las juntas, frente al paciente, siendo el dictamen la pieza fundamental para proceder a la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de las respectivas prestaciones sociales.

Consecuente con lo manifestado se tutelaran los derechos fundamentales invocados mediante apoderada judicial por la señora MARTHA ISABEL BARBOSA CÓRDOBA, quien actúa como agente oficioso de su esposo WILSON CABEZAS TORRES, y al efecto se libraré orden de tutela a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, para que en un término no superior a 48 horas contadas a partir de la notificación del fallo, proceda a la unificación de los dos expedientes con la integralidad de los diagnósticos en ellos contenidos, y emitir el respectivo dictamen en donde se califique el origen de las patologías y la pérdida de capacidad laboral del señor WILSON CABEZAS TORRES en un término no superior a 15 días calendario y surtir las actuaciones administrativas que de ello se origine y de igual manera deberán informar a la accionante y a este estrado judicial.

No se tutelaré en contra del Ministerio de Trabajo, al establecer que no ha vulnerado derechos fundamentales del accionante. Del cumplimiento de esta

---

<sup>10</sup> Sentencia T-038 de febrero 3 de 2011, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

decisión la Junta Regional de Calificación de Invalidez informará al Juzgado, so pena de incurrir en las sanciones previstas en el artículo 52 del decreto 2591 de 1991.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SETENTA Y CUATRO (74) PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: TUTELAR** los derechos fundamentales invocados mediante apoderada por la señora MARTHA ISABEL BARBOSA CÓRDOBA, quien actúa como agente oficioso de su esposo WILSON CABEZAS TORRES. En consecuencia, se **ORDENA** a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca que en un término no superior a 48 horas contadas a partir de la notificación del fallo, proceda a la unificación de los dos expedientes con la integralidad de los diagnósticos en ellos contenidos, y emitir el respectivo dictamen en que se califique el origen de las patologías y la pérdida de capacidad laboral del señor WILSON CABEZAS TORRES en un término no superior a 15 días calendario, y surtir las actuaciones administrativas que de ello se origine y de igual manera deberán informar a la accionante y a este estrado judicial.

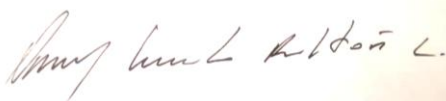
**SEGUNDO: ABSTENERSE** de impartir orden de tutela en contra del Ministerio de Trabajo, al establecer que por la entidad no se han vulnerado derechos fundamentales al señor WILSON CABEZAS TORRES.

**TERCERO:** Del cumplimiento de este fallo la Junta regional de Calificación de Invalidez, debe oportunamente comunicarlo a este Despacho.

**CUARTO: INFORMAR** a la accionante y accionados que la presente decisión puede ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, mediante comunicación dirigida al correo institucional.

**QUINTO: ORDENAR** que de no ser impugnada esta providencia, se remita oportunamente la actuación a la Honorable Corte Constitucional, para la eventual revisión. Ofíciase.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**OMAR LEONARDO BELTRÁN CASTILLO**  
**JUEZ**