

Sentencia T-006/13

(Bogotá, D.C., enero 11)

DICTAMENES DE LAS JUNTAS DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-Motivación técnico-científica de la decisión

Las juntas de calificación de invalidez por virtud de la ley tienen la obligación de realizar una evaluación técnico- científica, determinando a través del dictamen (i) el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral, (ii) el origen de la invalidez y, (iii) la fecha de estructuración de la pérdida de la capacidad laboral. Dicho diagnóstico, sirve de base para que las entidades administradoras de pensiones decidan sobre el reconocimiento de la pensión de invalidez.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCION DE TUTELA Y SUS EXCEPCIONES EN MATERIA DE DICTAMENES DE PERDIDA DE LA CAPACIDAD LABORAL- Procedencia cuando afecta derechos fundamentales

La acción de tutela procede de forma excepcional contra los dictámenes proferidos por la Juntas de Calificación de Invalidez cuando: (i) el medio judicial previsto para este tipo de controversias no resulte idóneo y eficaz en el caso concreto, lo cual deberá ser analizado por el juez de tutela atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante; y (ii) procederá como mecanismo transitorio, cuando a pesar de la existencia de un medio judicial ordinario idóneo y eficaz, sea necesaria la acción de tutela para evitar un perjuicio irremediable. Sin embargo, en el evento que no exista indicio de que se omitió la valoración de la historia clínica, los exámenes clínicos y la práctica del examen diagnóstico, no hay lugar a que el juez constitucional declare la vulneración del derecho fundamental al debido proceso y en consecuencia que ordene una nueva revisión de la fecha de estructuración.

DEBIDO PROCESO EN LA EXPEDICION DE LOS DICTAMENES DE PERDIDA DE LA CAPACIDAD LABORAL-No vulneración por cuanto fecha de estructuración se determinó con base en toda la historia clínica, sin desconocer los diagnósticos de las enfermedades que accionante sufrió en fecha anterior al dictamen

Referencia: expediente T-3.604.133

Fallos de tutela objeto revisión: sentencia de mayo 29 de 2012 del Juzgado Once Penal del Circuito de Medellín que confirmó la sentencia de 9 de abril de 2012 del Juzgado Noveno Penal Municipal de Medellín con Función de Control de Garantías, que declaró improcedente la acción de tutela.

Accionante: Luz Inés Robledo Caicedo.

Accionado: Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Luís Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado sustanciador: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

ANTECEDENTES

1. Demanda de tutela[1]

1. Elementos de la demanda:

1.1.1. Derechos fundamentales invocados. A la salud, a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad y a la vida en condiciones dignas en estado de debilidad.

1.1.2. Conducta que causa la vulneración. La fecha de estructuración fijada por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez no corresponde al momento en el que la accionante perdió de forma permanente y definitiva su capacidad laboral.

1.1.3. Pretensión. Ordenar a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, revocar el dictamen 43056667 del 11 de octubre de 2011 únicamente en lo relacionado con la fecha de estructuración de invalidez del 3 de junio de 2010.

1.2. Fundamentos de la pretensión

1.2.1. Manifiesta la accionante de 53 años, que laboró desde 1985 hasta el 2005 cotizando un total de 878 semanas[2], que se encuentra desempleada y con problemas de salud, los cuales viene padeciendo desde el 28 de febrero de 2007, cuando sufrió una parálisis facial[3].

1.2.2. El Instituto de Seguros Sociales por medio del dictamen No.6330 de octubre 28 de 2010 determinó que el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral de la accionante era del 53.71% y estableció como fecha de estructuración de invalidez el 14 de octubre de 2009[4].

1.2.3. Inconforme con la fecha de estructuración fijada por el ISS, la accionante interpuso recurso de reposición que fue remitido a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, la cual mediante dictamen 35268 del 8 de febrero de 2011 modificó el porcentaje de pérdida de capacidad laboral a 57.95%, y determinó como fecha de estructuración de invalidez septiembre 15 de 2009[5].

1.2.4. Indica la accionante que presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra la calificación hecha por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, por considerar que su invalidez se estructuró en un momento anterior al fijado en el dictamen, teniendo en cuenta que la historia clínica de 28 de febrero de 2007 establece la fecha exacta de la parálisis facial y de las patologías que padece.

1.2.5. La Junta Nacional de Calificación de Invalidez mediante dictamen de 11 de octubre de 2011 resolvió el recurso de apelación dictaminando una pérdida de capacidad laboral del 53.71% y como fecha de estructuración de la invalidez el 3 de junio de 2010[6].

1.2.6. Inconforme con la decisión, la accionante presentó demanda de tutela alegando que la Junta Nacional accionada vulneró sus derechos fundamentales a la salud, seguridad social, mínimo vital, igualdad y vida en condiciones dignas en

estado de debilidad al no tener en cuenta para determinar la fecha de estructuración de invalidez, la historia clínica de febrero 28 de 2007, que registra las enfermedades que se diagnosticaron en esa época.

1. Respuesta de la entidad accionada

1. Junta Nacional de Calificación de Invalidez[7].

Solicitó que se declare improcedente la acción de tutela, argumentando que la accionante tiene a su disposición la jurisdicción laboral ordinaria para controvertir los dictámenes de las juntas de calificación. Así mismo, señaló que la invalidez de la accionante no se consolidó en el año 2007, “porque a partir del 28 de febrero y hasta el año 2009 la señora Robledo NO present[ó] en su historia clínica ninguna otra condición que le genere limitaciones funcionales solamente la parálisis facial y la Hipertensión, que NO GENERAN UN 50% de Pérdida de Capacidad Laboral.”

2. Junta Regional de Calificación de la Invalidez - Antioquia[8]

Una vez vinculada al proceso de tutela, ésta entidad alegó que no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por la accionante y, que por lo tanto le corresponde acudir a la jurisdicción laboral ordinaria para controvertir los dictámenes emitidos por las juntas de calificación.

3. Decisiones de tutela objeto de revisión:

3.1. Sentencia de Primera Instancia del Juzgado Noveno Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Medellín de 9 de abril de 2012.

Declaró improcedente la acción de tutela, argumentando que el asunto sometido a estudio corresponde a la jurisdicción laboral ordinaria, más aún, cuando de los argumentos y las pruebas aportadas por la accionante no se puede derivar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

3.2. Impugnación[9]

Alega la accionante que el juez de tutela de primera instancia no analizó de fondo el amparo solicitado, desconociendo los pronunciamientos de la Corte Constitucional relacionados con la prueba del perjuicio irremediable y la protección del derecho a la vida en condiciones dignas, así como también omitió analizar los dictámenes médicos aportados al proceso que demuestran que la accionante es una persona invalida y de avanzada edad.

3.3. Sentencia de Segunda Instancia del Juzgado Once Penal del Circuito de Medellín de 29 de mayo de 2012

El juez de alzada confirmó el fallo de tutela de primera instancia argumentando que la accionante no presenta un perjuicio irremediable, pues con el porcentaje de pérdida de capacidad laboral dictaminado, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley, tiene el derecho de solicitar el reconocimiento de la pensión al fondo de pensiones al cual se encuentra afiliada. Además, no encuentra demostrada la existencia de un perjuicio irremediable que permita la concesión de la tutela como mecanismo transitorio.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1.1. Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241.9- y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36-[10].

2. Procedencia de la demanda de tutela[11]

2.1. Alegación de afectación de derecho fundamental. La accionante alega que la entidad accionada vulneró sus derechos fundamentales a la salud, a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad y a la vida en condiciones dignas en estado de debilidad.

Sin embargo, la Sala de Revisión considera que no serán analizados la totalidad de los derechos fundamentales invocados por el actor como presuntamente vulnerados, dado que su posible violación la desencadena el hecho de que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez al fijar la fecha de estructuración de la invalidez no tuvo en cuenta la historia clínica de febrero 28 de 2007, por tal motivo, el estudio de este caso se centrará en la eventual trasgresión del derecho fundamental al debido proceso surtido en el trámite de calificación realizado por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, excluyéndose el análisis de los demás derechos invocados, en la medida que la accionante no ha solicitado al ISS el reconocimiento de la pensión de invalidez.

2.3. Legitimación activa. La titular de los derechos que fueron presuntamente vulnerados con la actuación de las entidades demandadas, presentó la demanda de tutela de forma directa. (C.P. art. 86°, Decreto 2591/91 art. 1°)

2.3. Legitimación pasiva. La Junta Nacional de Calificación de Invalidez **es una entidad privada que presta el servicio público de seguridad social y, así, susceptible de demanda de tutela. Aunque la Corte ha calificado a estas entidades como “órganos públicos” de la seguridad social**[12], es más apropiado reconocer su condición de “particulares” encargados “de la prestación de un servicio público” (CP, arts. 86, 44 y 365.2).

2.4. Inmediatez. La conducta que presuntamente causó la vulneración, se ocasionó el 8 de octubre de 2011[13], cuando la entidad accionada profirió el dictamen de pérdida de capacidad laboral y fecha de estructuración de invalidez, y la acción de tutela fue interpuesta el 22 de marzo de 2012[14], plazo que se considera razonable para el ejercicio de la acción, teniendo en cuenta que se analiza la vulneración de los derechos fundamentales de una persona que se encuentra en una situación de debilidad manifiesta.

2.5. Subsidiariedad. La jurisprudencia de esta Corporación[15]ha señalado que por regla general la acción de tutela, debido a su carácter subsidiario, no procede para cuestionar los dictámenes emitidos por las juntas de calificación de invalidez, ya que existe un escenario judicial concreto para resolver los conflictos que surjan a propósito de expedición de los dictámenes de pérdida de la capacidad laboral, correspondiente a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social[16].

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional con base en el artículo 86 de la Carta Política, también ha indicado dos excepciones a la regla general de la improcedencia: (i) la acción de tutela procederá como mecanismo definitivo en el evento en que el medio judicial previsto para este tipo de controversias no resulte idóneo y eficaz en el caso concreto, lo cual deberá ser

analizado por el juez de tutela atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante[17], y (ii) procederá como mecanismo transitorio, a pesar de la existencia de un medio judicial ordinario idóneo y eficaz, cuando es necesaria para evitar un perjuicio irremediable para lo cual también resulta necesario considerar la situación concreta del solicitante[18].

2.5.1. En el presente caso, la acción de tutela es procedente para discutir el dictamen de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, porque los medios de defensa consagrados en la jurisdicción ordinaria laboral no resultan idóneos y eficaces para dirimir el asunto bajo estudio, toda vez que presuntamente se vulneraron los derechos fundamentales de una persona de 52 años en estado de invalidez[19], cuyo su estado de salud está afectado por varios padecimientos tales como Hipertensión, vértigo de origen central, parálisis facial izquierda y enfermedad vascular periférica[20]. En otras palabras se trata de un sujeto de especial protección constitucional que requiere del trámite expedito de la acción de tutela para solucionar su problema.

2.5.2. Unido con lo anterior, es importante agregar que, la jurisprudencia constitucional[21] ha estimado que en este tipo de casos los requisitos de procedibilidad excepcional de la acción de tutela deben ser analizados de manera menos estricta por cuanto se encuentran involucrados los derechos fundamentales de personas en situación de debilidad manifiesta por su discapacidad física o psíquica, las cuales son sujetos de especial protección.

1. Problema jurídico constitucional

¿La Junta Nacional de Calificación de Invalidez violó el derecho fundamental al debido proceso de la señora Luz Inés Robledo Caicedo al no tener en cuenta la historia clínica del 28 de febrero de 2007 por medio de la cual se registró la parálisis facial e hipertensión, para sustentar la fecha de estructuración de su invalidez el 3 de junio de 2010?

4. Vulneración del derecho al debido proceso en los trámites seguidos ante las juntas de calificación de invalidez

4.1. Las juntas de calificación de invalidez por virtud de la ley tienen la obligación de realizar una evaluación técnico- científica, determinando a través del dictamen (i) el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral, (ii) el origen de la invalidez y, (iii) la fecha de estructuración de la pérdida de la capacidad laboral. Dicho diagnóstico, sirve de base para que las entidades administradoras de pensiones decidan sobre el reconocimiento de la pensión de invalidez.[22]

4.2. En los casos relacionados con el reconocimiento de la pensión de invalidez por riesgo común, el régimen jurídico aplicable se encuentra contenido en las disposiciones de los artículos 38 a 43 de la Ley 100 de 1993, desarrollados por el Decreto 917 de 1999 que contiene el Manual Único para la Calificación de Invalidez, y por el Decreto 2463 de 2001 por el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez.

4.3. En el capítulo III del Decreto 2463 de 2001[23], **se establece el procedimiento mediante el cual las juntas de calificación determinan el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral de una persona que sufrió algún accidente o enfermedad de origen común. En términos generales, existen dos etapas claramente definidas: (i) una etapa extrajudicial en donde interviene en primera instancia la Junta Regional de Calificación de Invalidez y en segunda instancia la Junta Nacional de Calificación de Invalidez; y (ii) una etapa judicial ante la jurisdicción ordinaria laboral y de seguridad social cuando se demandan las decisiones proferidas por las Juntas de Calificación.**

4.4. En cuanto a la etapa extrajudicial, teniendo en cuenta la importancia que reviste a los dictámenes expedidos por las juntas de calificación, en tanto determinan el derecho de una persona de acceder a la pensión de invalidez, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el cumplimiento de las normas que reglamentan las funciones y deberes de éstos organismos, los cuales, cumplen funciones públicas relacionadas con el derecho fundamental a la seguridad social, es considerado como parte integrante del derecho fundamental al debido proceso de las personas que están surtiendo ante las mismas los trámites para la calificación de su invalidez.

4.5. De esa forma, la Corte considera que se vulnera el derecho al debido proceso de una persona que solicita el trámite de la calificación de invalidez, cuando las juntas de calificación en sus dictámenes determinan el porcentaje de la pérdida de capacidad laboral o la fecha de estructuración, sin fundamento fáctico ni probatorio. Por lo tanto para proferir los respectivos dictámenes, las Juntas deben “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.”[24]

4.6. En ese sentido, en sentencia T-436 de 2005, la Corte sintetizó las reglas básicas que las Juntas de Calificación de Invalidez deben observar para expedir un dictamen de calificación de invalidez, a saber:

“i) La solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral sólo podrá tramitarse cuando las entidades hayan adelantado el tratamiento y rehabilitación integral o se compruebe la imposibilidad de su realización. Al efecto, a tal solicitud se debe allegar el certificado correspondiente (Art. 9º del Decreto 917 de 1999 y arts. 23 y 25-3 del Decreto 2463 de 2001).

ii) Valoración completa del estado de salud de la persona cuya invalidez se dictamina o se revisa, para lo cual las juntas deben proceder a realizar el examen físico correspondiente antes de elaborar y sustanciar la respectiva ponencia (Art. 28 ibid.); y

iii) Motivación de las decisiones adoptadas por estos organismos, pues deben sustanciar los dictámenes que emiten explicando y justificando en forma técnico científica la decisión que adoptan (arts. 28 a 31 ibid).

5. Caso concreto

5.2.1. En el presente asunto, la accionante presentó demanda de tutela contra la Junta Nacional de Calificación al considerar vulnerados entre otros, su derecho al debido proceso a través del dictamen fechado el 11 de octubre de 2011, que determinó como fecha de estructuración de invalidez el 3 de junio de 2010, sin tener en cuenta que, según la historia clínica del 28 de febrero de 2007 comenzó a padecer las enfermedades denominadas parálisis facial e hipertensión; patologías que en su criterio, determinan la fecha exacta de estructuración de su invalidez.

Con fundamento en la situación fáctica descrita y con base en las pruebas que reposan en el expediente, la Sala considera que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez no vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la accionante al fijar el 3 de junio de 2010 como fecha de estructuración de su invalidez, por las razones que se expondrán a continuación:

5.2.2. Revisado el dictamen recurrido, se observa en el acápite de fundamentos de calificación

que, la Junta Nacional relacionó en los documentos que se tuvieron en cuenta para tomar la decisión la historia clínica y las valoraciones de especialistas[25]. Así mismo, en el capítulo de hechos y antecedentes señaló que, la accionante manifestó que “(...) el 28 de febrero de 2007 le dio parálisis que le torció la boca (parálisis facial izquierda) por enfermedad cerebro vascular secundaria Hipertensión arterial.”

5.2.3. De igual forma, en el dictamen de invalidez la Junta Nacional señaló que la accionante sólo se opuso a la fecha de estructuración fijada por la junta regional, porque estimaba que su invalidez se estructuró el 28 de febrero de 2007. Por esta razón, en cumplimiento del procedimiento establecido por la Ley, se observa que este organismo para resolver el argumento de impugnación analizó los antecedentes fácticos y médicos de la paciente, encontrando lo siguiente: “(i) Oftalmología 30 de marzo de 2010; (ii) **Retinopatía Hipertensiva, parálisis;** (iii) Resonancia cerebral; (iv) Hospital San Vicente 15 de septiembre de 2009: Hipertensión arterial con cifras muy elevadas. Actualmente sin evidencia de disco de origen blanco; y (v) **Neurología 03 de junio de 2010:** Vértigo de origen central, encefalopatía subcortical, arteriopatía intracraneal. Hipertensión severa de difícil control. Deterioro cognitivo. **No se espera recuperación de las funciones neurológicas alteradas.**”[26] (Negrilla fuera del texto original)

5.2.4. Enunciadas las consideraciones de orden fáctico sobre la situación de la accionante, donde se relacionaron los hechos ocurridos que dieron lugar a la enfermedad, e indicando las circunstancias de modo, tiempo y lugar dentro de las cuales sucedieron, la Junta Nacional indicó el estado actual de salud de la paciente, el cual se determinó mediante el examen médico que se le practicó el 30 de septiembre de 2011, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 Decreto 2463 de 2001[27].

Por consiguiente, estudiados los elementos médico - laborales de la señora Luz Inés Robledo Caicedo, procedió la Junta Nacional a calificar de la siguiente manera:

Tabla 7.2	Hipertensión de difícil control	22.4%
Tabla 11.6	Vértigo de origen central	15.0%
Tabla 11.5	Parálisis facial izquierda	7.50%
Tabla 7.5	Enfermedad vascular periférica	22.4%

Dictaminando por concepto de deficiencias un 33.16%, por discapacidades un 4.30% y por minusvalía un 16.25%, para un total de pérdida de capacidad laboral del 53.71%, es decir, el mismo porcentaje establecido por la Junta Médico Laboral del ISS, teniendo en cuenta que la accionante sólo impugnó el dictamen en lo relacionado con la fecha de estructuración de invalidez, corrigiendo de esta forma el dictamen proferido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia que había modificado la pérdida de capacidad laboral en un 57,95%. En consecuencia, la Junta Nacional señaló como fecha de estructuración el 3 de junio de 2010, argumentando que en esa fecha se realizó la valoración por Neurología que precisó de forma clara el estado de salud de la paciente.

5.2.5. Ahora bien, la accionante alegó que no se tuvo en cuenta la historia clínica del 28 de febrero de 2007 y las enfermedades que se ocasionaron en esa época (la hipertensión y la parálisis facial) para efectos de establecer la fecha de estructuración. Sin embargo, la Sala advierte que de las pruebas obrantes en el expediente no se halla indicio sobre el incumplimiento del debido proceso por parte de la accionada en el trámite de calificación, toda vez que este procedimiento se realizó con base en toda la historia clínica y cada una de las valoraciones que

los especialistas practicaron a la señora Luz Inés Robledo Caicedo, acogiendo como criterio principal para determinar la calificación y fecha de estructuración, las patologías que según la accionante no se tuvieron en cuenta, es decir la hipertensión y la parálisis facial, a las cuales les fue asignado un porcentaje del 22.4% y 7.50% respectivamente.

5.2.6. Conforme a lo anterior, también pierde sustento el argumento de la accionante consistente en que si la Junta Nacional hubiera tenido en cuenta las dos patologías antes mencionadas habría fijado la fecha de estructuración el 28 de febrero de 2007, porque así se sumara los dos porcentajes de las enfermedades que se ocasionaron en esa época (la hipertensión y la parálisis facial) no alcanzarían el porcentaje de pérdida, ya que sumados indican una pérdida del 29.9% de su capacidad laboral, lo cual resulta inferior al porcentaje exigido por la ley para considerar a una persona invalida (50%).

5.2.7. Así, la Sala no encuentra indicio de que la fecha de estructuración haya sido arbitraria o caprichosa, por el contrario se efectuó de conformidad con el Manual Único de Calificación de la Invalidez (Decreto 917 de 1999), analizando toda la historia clínica, sin dejar a un lado, el hecho de que con la valoración por el especialista en Neurología del 3 de junio de 2010 se corroboró que la accionante comenzó a reportar episodios de vértigo, desequilibrio, deficiencia en la orientación, deterioro cognitivo, lentitud motora[28]; condiciones que, en concepto del especialista, no permiten la recuperación de las funciones neurológicas alteradas de la accionante, por lo que no resulta desproporcionado que se estructurara la invalidez en el momento que señaló la accionada.

5.2.8. No obstante, este análisis se hace con el único fin de determinar si hubo o no una conducta que atentara contra un derecho fundamental de la accionante, más no pretende desplazar la competencia del juez ordinario en su especialidad de laboral y seguridad social, quien dentro de la sana crítica evaluará todas las pruebas a su disposición, y solicitará las que considere necesarias, en tanto que el dictamen en el ámbito judicial es una prueba técnica[29] que no obliga al fallador.

5.2.9. Con todo, la Sala considera que no hay prueba que demuestre que se haya afectado el derecho fundamental al debido proceso de la señora Luz Inés en el trámite de calificación que adelantó la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, por lo tanto revocará la sentencia de 29 de mayo de 2012 del Juzgado Once Penal del Circuito de Medellín, que confirmó la sentencia de 9 de abril de 2012 del Juzgado Noveno Penal Municipal de Medellín con Función de Control de Garantías, en el sentido que declaró improcedente la acción, para en su lugar negar el amparo invocado.

6. Razón de la decisión

6.1. Conclusión

No se estiman conculcados los derechos invocados por la accionante, en la medida que las pruebas que reposan en el expediente no demuestran que el dictamen proferido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez haya sido arbitrario o contrario a las formas propias del procedimiento de calificación consagradas en el Manual Único de Calificación de Invalidez, pues se evidencia que la fecha de estructuración se determinó con base en toda la historia clínica, sin desconocer los diagnósticos de las enfermedades que la accionante sufrió en el año 2007.

6.2. Regla jurisprudencial

La acción de tutela procede de forma excepcional contra los dictámenes proferidos por la Juntas de Calificación de Invalidez cuando: (i) el medio judicial previsto para este tipo de controversias no resulte idóneo y eficaz en el caso concreto, lo cual deberá ser analizado por el juez de tutela atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante; y (ii) procederá como mecanismo transitorio, cuando a pesar de la existencia de un medio judicial ordinario idóneo y eficaz, sea necesaria la acción de tutela para evitar un perjuicio irremediable. Sin embargo, en el evento que no exista indicio de que se omitió la valoración de la historia clínica, los exámenes clínicos y la práctica del examen diagnóstico, no hay lugar a que el juez constitucional declare la vulneración del derecho fundamental al debido proceso y en consecuencia que ordene una nueva revisión de la fecha de estructuración.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

PRIMERO.- NEGAR el amparo invocado por la señora Luz Inés Robledo Caicedo. En consecuencia, REVOCAR la sentencia de 29 de mayo de 2012 del Juzgado Once Penal del Circuito de Medellín, que confirmó la sentencia de 9 de abril de 2012 del Juzgado Noveno Penal Municipal de Medellín con Función de Control de Garantías, en el sentido que declaró improcedente la acción de tutela.

SEGUNDO.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaría General

[1] Demanda de tutela presentada el 22 de marzo de 2012. Folio 27. En adelante siempre que se cite un folio se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa.

[2] Es una simple afirmación de la accionante, pues en el expediente no reposa prueba que lo confirme.

[3] Historia clínica del Hospital Metrosalud de Medellín de febrero 28 de 2007. Folios 5 a 8.

[4] Folio 15.

[5] Folios 16 y 17.

[6] Folios 24 a 26.

[7] Folios 32 a 38.

[8] El Juzgado Noveno Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Medellín vinculó al proceso de tutela a la Junta Regional de Calificación de la Invalidez - Antioquia. Folios 39 y 40.

[9] Folios 46 a 52.

[10] En Auto del trece (13) de septiembre de 2012 de la Sala de Selección de tutela No. 9 de la Corte Constitucional, se dispuso la revisión de las providencias en cuestión y se procedió a su reparto.

[11] Constitución Política, artículo 86.

[12] En sentencia C-1002 de 2004 se les considera "verdaderos órganos públicos pertenecientes al sector de la seguridad social que ejercen una función pública pese a que los miembros encargados de evaluar la pérdida de capacidad laboral sean particulares".

[13] Folios 25 y 26.

[14] Constancia de la oficina de apoyo judicial. Folio 27.

[15] Corte Constitucional sentencias T-859 de 2004, T-436 de 2005 y T-108 de 2007.

[16] El Decreto 2463 de 2001 "Por el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, dispone en el artículo 11: "(...) Los dictámenes de las juntas de calificación de invalidez no son actos administrativos y sólo pueden ser controvertidos ante la justicia laboral ordinaria con fundamento en el artículo 2° del Código de Procedimiento Laboral"

En igual sentido, el artículo 40 de la norma mencionada establece: "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"

[17] Corte Constitucional sentencias T-436 de 2005 y T-108 de 2007.

[18] Corte Constitucional sentencia T-859 de 2004 y T-773 de 2009.

[19] Dictamen de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Folio 26.

[20] Ibídem.

[21] Corte Constitucional sentencia T-859 de 2004 y T-108 de 2007.

[22] De acuerdo con lo establecido en el artículo 11 del Decreto 2463 de 2001, las juntas de calificación de invalidez son "organismos de creación legal, autónomos, sin ánimo de lucro, de carácter privado, sin personería jurídica (...)", cuyos integrantes, designados por el Ministerio de Protección Social, "no tienen el carácter de servidores públicos, no devengan salario, ni prestaciones sociales, sólo tienen derecho a los honorarios establecidos en el presente decreto". Al respecto, la Sala Plena ha precisado, en sede de constitucionalidad, que las juntas de calificación de invalidez "(...) son verdaderos órganos públicos pertenecientes al sector de la seguridad social que ejercen una función pública pese a que los miembros encargados de evaluar la pérdida de capacidad laboral sean particulares" (Sentencia C-1002 de 2004). Como corolario de lo anterior, la disposición antes mencionada concluye que "los dictámenes de las juntas de calificación de invalidez no son actos administrativos", por lo que no pueden ser demandados ante la justicia contencioso administrativa sino ante la jurisdicción laboral ordinaria precisamente por su gran incidencia en el reconocimiento de las prestaciones por invalidez del sistema de seguridad social.

[23] "Por el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez".

[24] Corte Constitucional sentencia T-328 de 2008.

[25] Folio 24.

[26] Folio 25.

[27] El numeral 7 del artículo 14 del Decreto 2463 de 2001 establece dentro de las funciones de las juntas de calificación de invalidez: Ordenar la presentación personal del afiliado, del pensionado por invalidez o del aspirante a beneficiario por discapacidad o invalidez, para la evaluación correspondiente o delegar en uno de sus miembros la práctica de la evaluación o examen físico cuando sea necesario.

[28] Folio 25.

[29] T-1007/04 "Las juntas de calificación de invalidez emiten dictámenes de naturaleza puramente técnica, debiendo para ello ceñirse al manual único de calificación de invalidez, contenido en el Decreto reglamentario 917 de 1999, donde se establecen las pautas para calificar el origen y el grado de pérdida de la capacidad laboral como consecuencia de la enfermedad o del accidente y definidas en la deficiencia, discapacidad y minusvalía."

2



