

Sentencia T-436/05

PENSION DE INVALIDEZ-Evaluación periódica al pensionado

DEBIDO PROCESO-Vulneración por la junta nacional de calificación de invalidez

ACTO ADMINISTRATIVO DE EXTINCION DE PENSION DE INVALIDEZ-Carece de fuerza ejecutoria al desaparecer el supuesto de hecho indispensable para su vigencia

Referencia: expediente T-968153

Acción de tutela instaurada por José Vicente Díaz Loaiza contra la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil cinco (2005).

La Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y ALFREDO BELTRÁN SIERRA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta y por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la acción de tutela instaurada por José Vicente Díaz Loaiza contra la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

I. ANTECEDENTES

El señor José Vicente Díaz Loaiza interpuso acción de tutela contra la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, por considerar que con su actuación este organismo le vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vida y a la igualdad.

1. Hechos

La Empresa Puertos de Colombia- Terminal Marítimo de Santa Marta-, reconoció al accionante pensión de jubilación proporcional mediante Resolución No.141086 del 25 de octubre de 1991, con fundamento en el parágrafo 5° inciso 1° del artículo 113 de la Convención Colectiva de Trabajo vigente para los años 1991 a 1993.

Con anterioridad el peticionario había sufrido accidente de trabajo en el año de 1985 y por esta razón fue reubicado a otro puesto dentro de la misma empresa.

En vista de su mal estado de salud y al no otorgarle la empresa la pensión de invalidez a la que tenía derecho según la convención colectiva, renunció al cargo de estibador en el año de 1991 y se le concedió la pensión de jubilación proporcional mediante la resolución No 141086 de 1991.

Una vez retirado de la empresa presentó demanda ordinaria laboral obteniendo el reconocimiento

y pago de la pensión de invalidez, de acuerdo a la Convención Colectiva de Trabajo vigente en la empresa en mención.

El Ministerio de la Protección Social con base en las normas legales pertinentes solicitó ante la Junta Regional de Invalidez del Magdalena la revisión de la pensión, entidad que dictaminó una nueva calificación de su estado de invalidez, cuyo resultado fue el 71% de pérdida de la capacidad laboral.

El Ministerio de la Protección Social- Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la liquidada empresa Puertos de Colombia, interpuso recurso de apelación contra la calificación antes mencionada, el cual fue concedido ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

La Junta Nacional de Calificación de Invalidez le dictaminó una pérdida de capacidad laboral en un porcentaje del 30% lo que condujo a la extinción de su pensión de invalidez por parte del Ministerio de la Protección Social- Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia.

En la calificación de su estado de salud realizada por el ente accionado no se ordenó ningún examen, ni prueba especializada ya que sólo se limitó a verificar sus datos personales sin hacerle una revisión física.

Según el actor, el dictamen emitido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez además viola sus derechos adquiridos en materia pensional obtenidos por la Convención Colectiva de Trabajo vigente para los años de 1991 a 1993 en la Empresa Puertos de Colombia.

Las enfermedades que padece son irreversibles, evolutivas y progresivas pues no ha sido sometido a terapias de recuperación para poder desempeñar otras actividades. Las enfermedades que dice padecer son “espondilo artrosis L3 L4, diabetes Mellitos, trastornos funcionales renales y disminución de la agudeza visual.”

Por todo lo anterior, el accionante solicita como mecanismo transitorio la tutela de sus derechos fundamentales trasgredidos por la entidad accionada, para lo cual no sólo pide declarar inválida la calificación que hizo el ente accionado, el cual debe realizar un nueva calificación estudiando su estado actual de salud con respeto de sus derechos adquiridos según la Convención Colectiva de Trabajo, sino también suspender cualquier actuación administrativa orientada a extinguir la pensión que venía disfrutando.

2. Respuesta de la entidad demandada

Jhon Fernando Euscátegui Collazos, en su condición de representante legal del ente accionado, solicitó se denegara la tutela instaurada, pues la disminución de la pérdida de la capacidad laboral del accionante al 30 % tuvo como fundamento el Decreto 917 de 1999, norma vigente en la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral, así como los parámetros establecidos en el artículo 35 del decreto 2463 de 2001.

También argumenta que el peticionario cuenta con otro medio de defensa judicial como son las acciones ante la jurisdicción laboral ordinaria, ya que la calificación proferida por el ente accionado no admite recursos y está debidamente ejecutoriada.

3. Pruebas relevantes que obran en el expediente

Del material probatorio allegado al expediente la Sala destaca los siguientes documentos:

- Fotocopia de la Resolución No 141086 emitida por la Empresa Puertos de Colombia Terminal Marítimo de Santa Marta, por medio de la cual se reconoció la pensión de jubilación proporcional al actor conforme al artículo 113 de la Convención Colectiva de Trabajo (folio 9 cuaderno principal).
- Fotocopia de la sentencia proferida el 8 de agosto de 1995 en audiencia de juzgamiento por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Santa Marta, dentro del proceso ordinario laboral adelantado por el actor contra la empresa Puertos de Colombia, en la cual se condena a esa empresa a reconocer y a pagar al actor la pensión de invalidez (folio 11 cuaderno principal).
- Fotocopia de la calificación emitida por la Junta de Calificación de Invalidez Regional de Santa Marta con fecha 20 de junio de 2003, donde se dictamina que el actor ha perdido el 71 % de su capacidad laboral (folio 18 cuaderno principal).
- Fotocopia de la notificación del acta y del dictamen de calificación emitido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, con fecha abril 27 de 2004 en la que además se le hace saber que contra el dictamen sólo proceden las acciones ante la jurisdicción laboral ordinaria (folio 23 cuaderno principal).
- Fotocopia del formulario de dictamen tramitado por el ente accionado con fecha 27 de abril de 2004, en el que consta la pérdida del 30% de la capacidad laboral del accionante. (folio 24 cuaderno principal).

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

1. Sentencia de primera instancia

Del presente asunto conoció en primera instancia la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, que en providencia del 27 de mayo de 2004 denegó el amparo solicitado por considerar que conflictos jurídicos como el planteado en el caso bajo estudio sólo pueden ser controvertidos ante la justicia ordinaria laboral.

Arguyó igualmente que no se configura la excepción contenida en el inciso 3° del artículo 86 de la C.P, referente a que la tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, ya que a su juicio no existe indicio que indique que el amparo sea impostergable o que exista un riesgo inminente e inevitable sobre un derecho fundamental.

2. Impugnación

El accionante impugnó la decisión de primera instancia, reiterando los argumentos expuestos en la demanda de tutela y señalando que el a quo en su fallo no estudió la violación que en su sentir le ocasionó el ente accionado a su derecho fundamental del debido proceso, al conocer el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de la Protección Social contra la decisión tomada por la Junta Regional de Calificación de Santa Marta.

Indica que el juez de primera instancia no analizó la decisión de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez ya que la calificación realizada no está motivada y no explica los fundamentos médicos o jurídicos que tuvo en cuenta para revocar la decisión de la Junta Regional de Calificación del Magdalena.

Concluye diciendo que ya le fue suspendido el pago de la pensión con fundamento en la calificación realizada por el ente accionado, por lo que en su sentir se configura el perjuicio

irremediable.

3. Sentencia de segunda instancia

La Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en providencia del 29 de julio de 2004, confirmó el fallo del a quo al considerar que si el actor cree que le asiste derecho a conservar la pensión de invalidez inicialmente reconocida mediante Resolución No 141086 de 1991, puede acudir a la "jurisdicción correspondiente", previo agotamiento de la vía gubernativa, ya que no se evidencia un perjuicio irremediable.

III. PRUEBAS PRACTICADAS POR LA CORTE

Mediante auto del 19 de octubre de 2004, la Sala dispuso oficiar a la Coordinación de Pensiones del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia a fin de que remitiera copia auténtica del acto administrativo por medio del cual se declaró extinguida la pensión de invalidez al señor José Vicente Díaz Loaiza.

En respuesta a tal solicitud, el 28 de octubre de 2004 la referida entidad envió copia auténtica de la Resolución No. 001137 del 25 de octubre de 2004 por medio de la cual se declaró la extinción de la pensión de invalidez que la empresa Puertos de Colombia reconoció al actor, explicando que tal determinación se ajusta a la ley por cuanto se fundó en una decisión en firme que es el dictamen rendido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, el cual sólo puede ser controvertido ante la justicia laboral. (folio 15 del cuaderno principal).

De igual manera, la Sala ordenó oficiar a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para que explicara detalladamente los motivos por los cuales en el dictamen No. 4254 del 5 de noviembre de 2003, se disminuyó al 30% la pérdida de la capacidad laboral del accionante que había sido fijada por la Junta de Invalidez Regional de Santa Marta en un 71%, y si para tomar tal determinación dicha persona fue sometida a nuevas valoraciones y exámenes clínicos.

En relación con esta petición, el 28 de octubre de 2004 se recibió respuesta por parte del ente accionado, informando que el actor fue calificado por el médico ponente Jorge Vargas Rojas y que la calificación se profirió teniendo en cuenta todo el historial clínico y documentación aportada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Magdalena con fundamento el artículo 209 del C.S.T, modificado por el Decreto 776 de 1987, norma que faculta y determina los parámetros para calificar la pérdida de la capacidad laboral, el origen y fecha de estructuración del evento.

Informa también que el dictamen proferido se encuentra en firme y contra el mismo no procede recurso alguno, por lo que al accionante únicamente le queda la posibilidad de acudir ante la justicia laboral ordinaria para modificar la calificación "conforme a lo dispuesto en los artículos 11, 35 y 40 del decreto 2463 de 2001, o bien haciendo uso de la solicitud de revisión en la forma como lo preceptúa los artículos 41 y 42 del citado Decreto."

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para conocer del asunto materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y demás disposiciones pertinentes.

Además, el presente examen se hace por virtud de la selección realizada por la Sala correspondiente y del reparto que se verificó en la forma señalada por el reglamento de esta Corporación.

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

José Vicente Díaz Loaiza interpuso acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, seguridad social, mínimo vital y vida digna, presuntamente vulnerados por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez al revocar el dictamen proferido por la Junta de Calificación de Invalidez -Regional Magdalena-, en el sentido de disminuir al 30% el porcentaje de su incapacidad laboral, dando lugar a que su pensión de invalidez fuera extinguida mediante Resolución No. 001137 del 25 de octubre de 2004, expedida por el Coordinador del Área de Pensiones Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social.

La accionada considera que no incurrió en la violación alegada, por cuanto la disminución de la pérdida de la capacidad laboral al 30 % tuvo como fundamento el Decreto 917 de 1999, norma vigente en la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral, así como los parámetros establecidos en el artículo 35 del decreto 2463 de 2001. Arguye además que el peticionario cuenta con otro medio de defensa judicial que son las acciones ante la jurisdicción laboral ordinaria, ya que la calificación proferida no admite recursos y está debidamente ejecutoriada.

El Coordinador del Área de Pensiones Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, del Ministerio de la Protección Social, intervino en el trámite de la revisión para explicar que la extinción de la pensión de invalidez del accionante respetó el debido proceso, pues tal determinación se fundó en una decisión en firme consistente en el dictamen rendido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, que sólo admite ser controvertido ante la justicia laboral.

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Magdalena denegó el amparo solicitado porque en su parecer el actor tiene la posibilidad de controvertir ante la justicia laboral el dictamen proferido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, amén de que no se configura un perjuicio irremediable por no evidenciarse la afectación inminente e inevitable de un bien jurídico fundamental.

Así pues, corresponde a esta Sala de revisión determinar si el ente accionado al revocar el dictamen de la Junta Seccional de Invalidez del Magdalena, acarreando la extinción de la pensión de invalidez del señor José Vicente Díaz Loaiza, vulneró los derechos fundamentales del accionante. Pero antes de entrar a dilucidar este problema jurídico, la Sala debe establecer si tal como lo afirma el juez de instancia, en el caso bajo revisión no estaban dadas las condiciones para que el interesado ejerciera la acción de tutela.

3. La acción de tutela procede frente a dictámenes de la juntas de calificación de invalidez. Posibilidad de conceder en estos casos el amparo de los derechos fundamentales.

Cabe recordar en primer lugar, que las juntas de calificación de invalidez, pueden ser sujetos de la acción de tutela, pues como lo ha precisado esta Corporación "...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." [1].

Precisado lo anterior, en el asunto que se analiza el juez de instancia denegó por improcedente el

amparo constitucional solicitado por el señor José Vicente Díaz Loaiza, argumentando i) que cuenta con otro mecanismo de defensa consistente en la posibilidad reconocida en el artículo 11 del Decreto 2463 de 2001, de controvertir el dictamen de la junta de invalidez ante la justicia ordinaria laboral, y ii) porque además no se evidencia la afectación inminente e inevitable de los derechos fundamentales invocados en la solicitud de amparo.

De manera específica se denegó la protección solicitada, por considerar que la acción de tutela no procede frente a los dictámenes de las juntas calificadoras de invalidez ya que estos actos "sólo" pueden ser impugnados ante la justicia ordinaria, para lo cual se apoyó en el texto del inciso segundo artículo 11 del Decreto 2463 de 2001 que a la letra reza:

"Artículo 11. Naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez. Las juntas de calificación de invalidez son organismos de creación legal, autónomos, sin ánimo de lucro, de carácter privado, sin personería jurídica, cuyas decisiones son de carácter obligatorio. Sus integrantes son designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con lo señalado en el artículo 17 del presente decreto, no tienen el carácter de servidores públicos, no devengan salario, ni prestaciones sociales, sólo tienen derecho a los honorarios establecidos en el presente decreto.

"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". (Subraya la Sala)

La Sala no comparte tal determinación por las siguientes razones:

A la luz de la Constitución de 1991, no es aceptable una interpretación como la textual que de la norma en cuestión hizo el juzgador de instancia, pues a todas luces resulta contraria al artículo 86 de la Carta Política, que sin excepciones permite impugnar las decisiones de las autoridades públicas o de particulares cuando vulneren o amenacen derechos constitucionales fundamentales, aún cuando el afectado cuente con otros mecanismos de defensa judicial, si se trata de evitar un perjuicio irremediable.

Además, debe tenerse en cuenta, que lo que sencillamente hace el artículo 11 del Decreto 2436 de 2001 ya citado, es asignar competencia a la justicia ordinaria laboral para conocer de la impugnación de los dictámenes de las juntas de calificación de invalidez, dado que tales actos no son propiamente actos administrativos[2]. Así lo corrobora el artículo 40 del citado Decreto 2463 de 2001 que claramente dispone:

Artículo 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 judicial, que implica entonces, la iniciación de un proceso de carácter laboral, por lo que para el caso es preciso tener en cuenta lo previsto en el artículo 6-1 del Decreto 2591 de

1991, que dispone que cuando existan otros medios de defensa judicial, dichos mecanismos serán apreciados en concreto por el juez de tutela, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.

Lo anterior significa que aún contando el interesado con recursos o medios de defensa judiciales, puede ejercer de todas formas la acción de tutela cuando pretenda impedir la consumación de un daño actual, grave e inminente a sus derechos fundamentales, de manera transitoria o definitiva siempre y cuando se establezca que para el caso concreto dichos medios no resultan eficaces como la tutela para la protección inmediata de los derechos conculcados o amenazados. Así ya lo ha aceptado amplia jurisprudencia de esta Corporación, que ha precisado que no es suficiente que existan otros medios de defensa judicial para debatir un asunto, sino que es preciso, además, que tales medios sean idóneos para garantizar la efectiva protección de los derechos reclamados[3]

En el presente caso, tratándose de dictámenes de las juntas de calificación de invalidez existe otra vía de defensa judicial para controvertir los dictámenes que éstas profieren. Sin embargo, dicho mecanismo de defensa no resulta idóneo para asegurar la protección inminente y efectiva de los derechos fundamentales invocados, por cuanto se trata de un dictámen que ha repercutido directamente en la revocatoria de la pensión de invalidez del accionante, quien ha quedado de un momento a otro sin el derecho que ya tenía reconocido por sentencia judicial, apreciándose además, que no se ha presentado un sustento probatorio y jurídico por parte de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez que acredite haber seguido el debido proceso previsto en la ley para estos casos. Por lo tanto, no se trata en este caso de un debate jurídico en torno a la calificación misma de la invalidez del accionante, sino de una omisión de los procedimientos respectivos que afecta los derechos fundamentales del actor, tal como se explicará a continuación.

La procedibilidad de la acción de tutela se deriva del hecho de que la posibilidad del señor Díaz Loaiza para impugnar la valoración fáctica y probatoria hecha por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez ante la justicia ordinaria conforme a lo dispuesto en los artículos 11 y 40 del Decreto 2463 de 2001, no responde a la inmediatez y protección mediante el restablecimiento de sus derechos fundamentales, ya que no solo es notoria la tardanza de la justicia ordinaria laboral en la resolución de los asuntos sometidos a su conocimiento, sino que también es un hecho cierto que a través de dicha actuación el accionante no puede obtener la restitución de la pensión de invalidez que le fue extinguida por el Ministerio de la Protección Social.

Hechas estas observaciones, a continuación procede esta Sala a indagar en el asunto que se revisa la actuación adelantada por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez que dio lugar a la extinción de la pensión de invalidez del peticionario Díaz Loaiza. Con tal fin se referirá previamente al debido proceso en la actuación de dicho organismo.

4. Debido proceso en la actuación de las juntas de calificación de invalidez

La decisión sobre el reconocimiento o no de la pensión de invalidez está sujeta a un procedimiento administrativo dentro del cual deben observarse las reglas del debido proceso. Así lo señaló la Corte en Sentencia T-065/96 MP Antonio Barrera Carbonell, donde reconoció que el régimen jurídico aplicable para el reconocimiento de la pensión de invalidez por riesgo común 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.

Según el aludido régimen jurídico, para efectos del reconocimiento de la pensión de invalidez se requiere que la persona i) padezca una invalidez de origen no profesional, no provocada intencionalmente, que le represente una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral; ii) que haya cotizado al sistema de seguridad social, en la forma como se indica en el artículo 39 de la Ley 100 de 1993; y iii) que se produzca la calificación del estado de invalidez por la entidad correspondiente, esto es, la que hubiere asumido los riesgos de invalidez y de sobrevivientes, lo cual debe hacerse con base en el Manual Único para la Calificación de la Invalidez.

Según el artículo 9° del Decreto 917 de 1999, el Manual único para la calificación de la invalidez establece con base en los criterios y componentes allí definidos, un método uniforme, de uso obligatorio para la determinación legal de la pérdida de la capacidad laboral que presenta un individuo al momento de su evaluación. La misma disposición claramente establece que la calificación de la pérdida de capacidad laboral del individuo deberá realizarse "una vez se conozca el diagnóstico definitivo de la patología, se termine el tratamiento y se hayan realizado los procesos de rehabilitación integral, o cuando aun sin terminar los mismos, exista un concepto médico desfavorable de recuperación o mejoría".

En lo que tiene que ver con la actuación de las juntas regional y nacional de calificación de invalidez el Decreto 2463 de 2001 "por el cual **se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez**", dispone que ella estará regida por los postulados de la buena fe y consultará los principios establecidos entre otras normas en la Constitución Política y en la Ley 100 de 1993 (art.2°).

El procedimiento que deben observar esos organismos para tramitar las solicitudes de calificación de invalidez está regulado en el capítulo III de dicha normatividad (arts. 22 a 40). Allí se consagran reglas atinentes a la competencia de las juntas de calificación de invalidez (art.22); rehabilitación previa para solicitar el trámite (art. 23); presentación de la solicitud (art. 24); documentos que se deben allegar a la solicitud de calificación (art.25); solicitudes incompletas (art.26); reparto, sustanciación, ponencia, quórum y decisiones (arts. 27 a 29); audiencia y dictamen (arts. 30 y 31); notificación del dictamen y recursos (arts.32 a 34); procedimiento para el trámite del recurso de apelación (art. 35); práctica de exámenes complementarios (art.36); pago de gastos de traslado, valoraciones por especialistas y exámenes complementarios (art. 37); participación en las audiencias privadas (art. 38); inasistencia de pacientes (art. 39), y controversias sobre dictámenes (art. 40).

Particularmente, en lo que toca con la revisión de la calificación que determina una incapacidad permanente parcial de origen profesional, el artículo 44 de la Ley 100 de 1993 dispone que el estado de invalidez podrá revisarse por solicitud del pensionado en cualquier tiempo, o por la entidad de previsión o seguridad social correspondiente cada tres (3) años, con el fin de ratificar, modificar o dejar sin efectos el dictamen que sirvió de base para la liquidación de la pensión que disfruta su beneficiario y proceder a la extinción, disminución o aumento de la misma, si a ello hubiere lugar.

Agrega la norma en cuestión que el pensionado tendrá un plazo de tres (3) meses contados a partir de la fecha de dicha solicitud, para someterse a la respectiva revisión del estado de invalidez y que salvo casos de fuerza mayor, si el pensionado no se presenta o impide dicha

revisión dentro de dicho plazo, se suspenderá el pago de la pensión. Igualmente dispone que transcurridos doce (12) meses contados desde la misma fecha sin que el pensionado se presente o permita el examen, la respectiva pensión prescribirá.

Al revisar estas preceptivas, la Sala destaca la aplicación de las siguientes reglas básicas en la actuación de las juntas 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. 9° 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.*).

Tal como lo ha señalado la Corte[4] 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, lo cual determina que se le considere o no como invalido y a que se le otorgue o no la respectiva pensión de invalidez. Este derecho está garantizado por los artículos 11, 35 y 40 del Decreto 2463 de 2001.

Ahora bien, es claro que si al revisar el estado de invalidez la junta calificadora encuentra una disminución en el porcentaje de la incapacidad laboral inferior al 50% desaparece el fundamento de la pensión de invalidez y, por lo tanto, se extingue este derecho.

Bajo estas premisas procede entonces la Corte a determinar si en el caso concreto que se revisa se produjo una afectación de los derechos fundamentales del peticionario José Vicente Díaz Loaiza, como consecuencia de la valoración de su estado de invalidez por parte de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, dando lugar a la extinción de su derecho pensional.

5. El caso concreto

José Vicente Díaz Loaiza solicita la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, seguridad social, mínimo vital y vida digna, presuntamente vulnerados por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez al revocar el dictamen proferido por la Junta de Calificación de Invalidez -Regional Magdalena-, en el sentido de disminuir al 30% el porcentaje de su incapacidad laboral, dando lugar a que su pensión de invalidez fuera extinguida mediante Resolución No. 001137 del 25 de octubre de 2004, expedida por el Coordinador del Área de Pensiones Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social.

Los documentos que obran en el expediente dan cuenta que efectivamente al peticionario la empresa Puertos de Colombia - Terminal Marítimo de Santa Marta- le reconoció la pensión

convencional de invalidez con una incapacidad laboral de 66%, en cumplimiento del fallo proferido por el Juzgado 1° Laboral del Circuito de Santa Marta el 8 de agosto de 1995.

También consta en el expediente que a solicitud del Ministerio de la Protección Social - Fondo de Pasivo Pensional de la empresa Puertos de Colombia, elevada el 23 de mayo de 2003, la Junta de Calificación de Invalidez Regional Santa Marta revisó el estado de salud del accionante determinando un porcentaje del 71% de pérdida de su capacidad laboral, según consta en dictamen de fecha 20 de junio de 2003 donde se consideraron los siguientes items: información general del dictamen; información general de la entidad calificadora; datos personales del calificado; antecedentes laborales del calificado; antecedentes de exposición laboral y los fundamentos de la calificación donde consta haberse tenido en cuenta su historia clínica completa.

Particularmente, en el item denominado "diagnóstico motivo de calificación" se relacionan las patologías que padece el accionante, con la siguiente descripción:

"Espindilo artrosis L3-L4. Seudoartrosis apretado de miembro secundario. Numeral 110. Artículo 209 modificado por decreto 776 de 1987. En la actualidad presenta restricción de movimiento de la articulación dorsolumbar a la flexión, inclinación lateral izquierda y rotación izquierda.

"Diabetes mellitos. Análoga- Trastornos funcionales renales. Numeral 223 artículo 209 mod. Por el decreto 776 de 1987. Paciente con antecedentes de diabetes más o menos 8 años a pesar de estar en tratamiento con insulina. Maneja episodios de hiperalicemia.

"Disminución de la agudeza visual – de 4 décimas numeral 17 artículo 209 modificado por el decreto 776 de 1987. valoración optométrica de junio 4 de 2003 –O.D. = 20/50 O.D. = 20/50".

A cada una de estas patologías la Junta Seccional de Invalidez le asignó un porcentaje así: 30%, 30% y 11%, respectivamente, analizando y explicando su impacto en factores tales como conducta, comunicación, cuidado de la persona, locomoción, disposición del cuerpo, destreza y situación, para fijarle finalmente al accionante un porcentaje del 71% de pérdida de la capacidad laboral de origen profesional.

El dictamen en comento fue apelado por la entidad solicitante ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, que en dictamen No. 4254 del 27 de abril de 2004 concluyó que el porcentaje de la pérdida de la capacidad laboral del peticionario es del 30%.

Según consta en el formulario tramitado por el citado organismo, la referida calificación tan sólo tuvo en cuenta una de las tres patologías atrás relacionadas y que allí se describe como "lumbalgia crónica secundaria a escoliosis lumbar", sin que aparezca sustentada en forma técnico científica tal determinación.

Esta Sala de Revisión solicitó a la accionada que informara detalladamente sobre los motivos por los cuales en el referido dictamen se disminuyó al 30% el porcentaje de pérdida de capacidad laboral del accionante, ante lo cual se limitó a contestar que la calificación "se profirió teniendo en cuenta todo el historial clínico y documentación aportada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Magdalena"[5], sin aportar elementos de juicio que desvirtuaran las afirmaciones hechas por el peticionario en su tutela.

En efecto, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez no acreditó en el presente proceso que

en atención a lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 2463 de 2001, el accionante hubiera sido sometido a examen físico por parte de sus facultativos para efectos de expedir el referido dictamen, pues no presentó los soportes documentales que acreditan el cumplimiento de tal formalidad, dejando entonces en pie la afirmación del peticionario quien dijo no haber sido sometido a dicho examen.

Tampoco aportó información acerca de porqué al proferir el dictamen no valoró en su integridad el estado de salud del peticionario sino tan solo una de las patologías para efectos de determinar la pérdida de su capacidad laboral en un 30%, incumpliendo lo establecido en el artículo 31 ibidem, según el cual los dictámenes deberán contener "las decisiones expresas y claras sobre el origen, fecha de estructuración y calificación porcentual de la pérdida de la capacidad laboral".

Así mismo, la accionada no informó acerca de la realización del proceso de rehabilitación integral que hubiera recibido el accionante o sobre la improcedencia del mismo, según lo dispuesto en los artículos 23 y 25-3 del Decreto 2463 de 2001, en concordancia con el artículo 9° del Decreto 917 de 1999, que exigen esta formalidad para darle trámite a las solicitudes de certificación de pérdida de capacidad laboral. Es decir, no demostró haber seguido el procedimiento establecido en los Decretos 917 de 1999 y 2463 de 2001.

Para la Sala estos hechos además de denotar claramente una actitud displicente por parte de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, que no se compadece con la obligación de colaboración que corresponde también a quienes ejercen funciones públicas, con la administración de justicia a quien corresponde conocer los procesos con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía celeridad y eficacia las solicitudes de amparo constitucional que ante ella impetran quienes se consideran afectados en sus derechos fundamentales (art. 3° del Decreto 2591 de 1991), refuerza las omisiones en que incurrió en la valoración del actor.

Al respecto, vale anotar que conforme a lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 en casos de renuencia, desinterés o negligencia en atender la solicitud de informes que hace el juez al órgano o autoridad contra quien se dirige la acción de tutela, "se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación", medida esta que "obedece al desarrollo de los principios de inmediatez y celeridad propios de la acción de tutela, y se orienta a obtener la eficacia de los derechos constitucionales fundamentales y el cumplimiento de los deberes que la Carta Política ha impuesto a las autoridades estatales".[6]

Con fundamento en lo anterior, queda claro que se ha vulnerado el derecho fundamental al debido proceso por parte de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez al proferir el dictamen No. 4254 proferido el día 27 de abril de 2004, el cual en razón de dicha circunstancia pierde toda validez como en efecto se declarará en la parte resolutive de la presente sentencia.

Ahora bien, como quiera que el aludido dictamen es el fundamento de la Resolución No. 001137 del 25 de octubre de 2004, por la cual el Coordinador del Área de Pensiones Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social declaró extinguida la pensión de invalidez del señor Díaz Loaiza, es evidente que al tenor de lo dispuesto en el artículo 66 del CCA tal acto administrativo pierde su fuerza ejecutoria como quiera que ha desaparecido el presupuesto de hecho indispensable para su vigencia y así se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, esta Sala de Revisión dispondrá revocar los fallos proferidos por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta y por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia y en su lugar concederá la tutela de los derechos fundamentales del señor José Vicente Díaz Loaiza.

Para garantizar al agraviado el pleno goce del derecho fundamental conculcado por la actuación de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la Sala dejará sin efectos tanto el dictamen No. 4254 proferido el día 27 de abril de 2004 por esta entidad, así como la Resolución No. 001137 del 25 de octubre de 2004, por la cual se declaró extinguida la pensión de invalidez del accionante.

También, ordenará librar comunicación al Coordinador del Área de Pensiones Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, para que dentro de las 48 horas siguientes adopte las medidas necesarias con el fin de restablecer el pago de la pensión de invalidez del accionante.

Debe advertirse, sin embargo, que la determinación que adopta esta Sala de Revisión comprende lo actuado a partir del recurso de apelación que fue interpuesto por el Ministerio de la Protección Social contra la calificación efectuada por la Junta Regional de Invalidez del Magdalena, motivo por el cual dicho trámite debe reanudarse, sujeto a los requisitos establecidos para el efecto; es decir, con prueba de la rehabilitación del incapacitado o la prueba de la imposibilidad de su realización; el examen de valoración médico correspondiente; y un dictamen pericial emitido en cumplimiento del procedimiento previsto en las normas que regulan la materia debidamente motivado.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. LEVANTAR el término suspendido para fallar el presente proceso.

Segundo. REVOCAR los fallos proferidos en el proceso de la referencia por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta y por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, y en su lugar CONCEDER el amparo constitucional solicitado por José Vicente Díaz Loaiza.

Tercero. DEJAR SIN EFECTOS el dictamen No. 4254 proferido el día 27 de abril de 2004 por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, así como la Resolución No. 001137 del 25 de octubre de 2004, por la cual se declaró extinguida la pensión de invalidez del accionante.

Cuarto. ORDENAR al Coordinador del Área de Pensiones Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta sentencia adopte las medidas necesarias con el fin de restablecer el pago de la pensión de invalidez del accionante.

Quinto. Disponer que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez tramite nuevamente el recurso de apelación a que se refiere esta tutela, y lo resuelva con sujeción a los requisitos y

procedimientos establecidos en la ley, atendiendo a lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia.

Sexto. Por Secretaría General LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Sentencia C-1002 de 2004 MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

[2] Según la jurisprudencia constitucional, 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. Cfr Sentencia C-1002 de 2004 MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

[3] Ver entre otras sentencias la T-690/03, T-179/03, T-620/02, T-999/01, T-968 de 2001, T-875/01, T-384/98, T-037/97 y T-1169/03.

[4] Sentencia T-417 de 1997 MP Antonio Barrera Carbonell

[5] Ver folio 24 del cuaderno principal

[6] Sentencia T-644 de 2003. MP Jaime Córdoba Triviño



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

