COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/1007/04

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/1007/04
Expediente	—
Fecha	2004-10-14
Sala	Sala Primera
Magistrado ponente	—
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Derecho A La Pension De Invalidez
- Junta De Calificacion De Invalidez

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Ha venido sosteniendo que la pensión de invalidez constituye un derecho irrenunciable que está dirigido a garantizar la supervivencia de las personas que sufren una disminución parcial o total de su capacidad laboral por razones

Texto completo

T-1007-04 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-1007/04 DERECHO A LA PENSION DE INVALIDEZ - Fundamental por conexidad La jurisprudencia de esta Corporación ha venido sosteniendo que la pensión de invalidez constituye un derecho irrenunciable que está dirigido a garantizar la supervivencia de las personas que sufren una disminución parcial o total de su capacidad laboral por razones ajenas a su voluntad. Por esta razón, el derecho a recibir esta pensión puede adquirir el rango de fundamental, cuando se encuentre directamente relacionado con derechos que ostenten tal carácter.

JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ -Definición y objeto 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. Están integradas por expertos altamente calificados en diferentes disciplinas, los cuales son designados por el Ministerio de la Protección Social, no ostentan la calidad de funcionarios públicos, y reciben sus honorarios de las entidades de previsión o seguridad social ante quienes actúan, o de la administradora a la que esté afiliado quien solicite sus servicios.

JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ -Naturaleza técnica de sus dictámenes de invalidez 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.

JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ- Limitación de calificación de invalidez en la apelación del proceso extrajudicial El dictamen que rinda la junta nacional de calificación de invalidez en virtud de la apelación no tiene por objeto determinar un nuevo grado de pérdida de la capacidad laboral del trabajador por condiciones sobrevinientes en la

evolución de la enfermedad, sino determinar si el origen de la enfermedad o accidente o el grado de pérdida de la capacidad laboral establecidos inicialmente por la junta regional de calificación de invalidez tienen el fundamento técnico-científico y jurídico requerido, considerado los argumentos de la impugnación.

JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ- Etapas judicial y extrajudicial de la calificación de invalidez En la calificación de una invalidez existen dos etapas; (i) una extrajudicial en donde interviene la junta regional exclusivamente o ésta y la junta nacional, según se haya interpuesto o no el recurso de apelación contra el dictamen emitido por la primera y, (ii) una judicial, que es eventual, ante la jurisdicción laboral, si se presenta la correspondiente demanda.

JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ -Calificación de invalidez no hace tránsito a cosa juzgada Las juntas de calificación de invalidez solamente certifican el origen y el grado de la incapacidad sufrida por un trabajador para el reconocimiento de las respectivas prestaciones sociales, por lo que sus decisiones no hacen tránsito a cosa juzgada; por ello, no existe un desplazamiento de la competencia de los jueces para señalar de manera definitiva la titularidad de los derechos que se reclaman. Si las decisiones de las juntas regionales o nacional de calificación de invalidez no son impugnadas ante la jurisdicción laboral, se convertirán en obligatorias para el efecto del reconocimiento de la prestación social solicitada.

JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ -Eventos en los que se puede acudir a la revisión de la calificación de invalidez La revisión se puede acudir cuando se presentan cambios en los síntomas o manifestaciones que se le puedan detectar a un trabajador accidentado o enfermo como consecuencia de nuevos exámenes practicados. Los cambios que se puedan presentar pueden tener el efecto de modificar el estado clínico del enfermo y, por tanto, el grado de pérdida de su capacidad laboral, pero en ningún caso variar su origen. Es totalmente lógico que se presente una evolución de la enfermedad, lo cual puede conllevar un aumento o una disminución del grado de pérdida de la capacidad laboral que requiere una nueva calificación. En cambio, la determinación del origen de aquella ya quedó definida en el procedimiento de calificación y no requiere una nueva calificación.

JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ- Determinación del origen de la invalidez es inmodificable. La determinación del origen definido por la junta de calificación de invalidez es definitivo por su propia naturaleza, por lo que no es posible que cambie; por el contrario, el grado de pérdida de la capacidad laboral sí es susceptible de cambio, por lo que puede ser objeto de modificación a través del mecanismo de la revisión.

JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ- Revisión de calificación de invalidez no es un recurso adicional pero su dictamen puede ser objeto de recursos El trámite de la revisión de la calificación de invalidez no puede ser entendido como un recurso adicional o una tercera instancia respecto del trámite inicial; la revisión implica adelantar un nuevo procedimiento que se iniciará en primera instancia ante la junta regional de calificación de invalidez respectiva. El dictamen que ésta profiera podrá ser objeto de los recursos de reposición y apelación, para así garantizar el principio de la doble instancia y la posibilidad de la corrección de errores que se hayan podido cometer únicamente en la calificación del grado de pérdida de la capacidad laboral del enfermo o accidentado. Una vez emitido el dictamen por parte de la junta nacional de calificación de invalidez y existiendo diferencias, en este caso en cuanto a la calificación del origen de la enfermedad, se debe acudir a la justicia laboral; para ello se cuenta con el término general de prescripción de 3 años de acuerdo con lo previsto por el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral.

Referencia: expediente T-934525 Acción de tutela instaurada por Fabián Ernei Herrera Alarcón contra la ARP del Instituto de los Seguros Sociales (ISS) Seccional Bolívar.

Magistrado Ponente: Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA Bogotá, D. C., catorce (14) de octubre de dos mil cuatro (2004). La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ALFREDO BELTRÁN SIERRA,

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y JAIME ARAÚJO RENTERÍA , en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA dentro del trámite de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Octavo (8) Laboral del Circuito de Cartagena y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Cuarta Laboral, en el proceso de tutela iniciado por Fabián Ernei Herrera Alarcón contra la ARP del Instituto de los Seguros Sociales (ISS) Seccional Bolívar.

I. ANTECEDENTES 1. Hechos y pretensión. El demandante argumenta que prestó sus servicios por varios años como miembro de la Armada Nacional además de trabajar como Oficial de varios buques de empresas privadas de carga, transportando productos para la fabricación de abonos agrícolas, productos manufacturados, productos químicos diversos, durante casi 20 años.

Manifiesta que por las labores propias de su profesión, oficial de cubierta, estuvo expuesto a productos químicos, que al no ser vigilados ni controlados por las empresas navieras, le produjeron la enfermedad denominada fibrosis pulmonar difusa.

Expresa el demandante que acudió a diversos médicos especialistas, quienes le practicaron diversos exámenes diagnosticándole fibrosis pulmonar interstical difusa con predominio de linfocitos.

Afirma que en el mes de enero de 2001 y luego de padecer en forma crítica la enfermedad pulmonar, se presentó un aumento progresivo de la incapacidad laboral, por lo que La EPS Colmena remitió el caso para que fuera estudiado por el departamento de medicina laboral del ISS, al mismo tiempo que se efectuó la solicitud de reconocimiento de la pensión de invalidez por enfermedad profesional ante la ARP del Instituto de los Seguros Sociales.

El día 24 de mayo de 2001, la ARP del Instituto de Seguros Sociales calificó la patología del demandante como de origen no profesional. Inconforme con la anterior calificación de la enfermedad, el demandante acudió a la junta regional de calificación de invalidez de Bolívar solicitando la determinación del origen y el porcentaje de la pérdida de la capacidad laboral de la enfermedad.

La junta regional de calificación de invalidez determinó que la enfermedad padecida por el demandante es de origen profesional, y además determinó que la obstrucción pulmonar lo inhabilita laboralmente en el 54.2%. El anterior dictamen fue ratificado por la precitada junta al resolver el recurso de reposición interpuesto por la ARP del Instituto de Seguros Sociales.

La Administradora de Riesgos Profesionales del ISS apeló ante la junta nacional de calificación de invalidez el dictamen emitido por la junta regional de calificación de invalidez de Bolívar, y aquella determinó que el origen de la enfermedad era de carácter común y que el grado de pérdida de la capacidad laboral era de 68.8%.

Expone el demandante que el 18 de septiembre de 2003 acudió nuevamente a la junta regional de calificación de invalidez de Bolívar para solicitar una revisión de la calificación del origen de la enfermedad y del porcentaje de la incapacidad laboral, previa notificación a la ARP del Instituto de Seguros Sociales, tal y como lo consagran los artículos 40 y 41 del Decreto 2463 de 2001, artículo 44 de la Ley 100 de 1993 y la circular 002 de 2001 de riesgos profesionales y salud ocupacional del Ministerio de la Protección Social, toda vez que las consecuencias de la enfermedad se habían incrementado y por ende el grado de la pérdida de la capacidad laboral.

La junta regional de calificación de invalidez de Bolívar mediante el dictamen número 304 del 7 de noviembre de 2003 definió la patología del accionante como fibrosis pulmonar difusa, diabetes mellitus, trastorno depresivo mayor y disminución de agudeza visual que no corrige, calificando la enfermedad como profesional para un resultado total de la pérdida de la capacidad laboral de un 73.98%.

El citado dictamen no fue impugnado por la ARP del Instituto de Seguros Sociales dentro del término establecido legalmente para el efecto, quedando ejecutoriado según lo certifica el oficio JRCIB 03-1693 del 10 de diciembre de 2003, expedido por la mencionada junta regional.

Indica el demandante que luego de estar en firme el dictamen proferido por la junta regional de calificación de invalidez, el 26 de noviembre de 2003 solicitó ante la Gerencia de la ARP del Instituto de Seguros Sociales el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez a la que tiene derecho.

Luego de conocerse el dictamen 304/03 dictado por la junta regional de calificación de invalidez, mediante el oficio número 2733 del 23 de diciembre de 2003, el fondo de pensiones y cesantías PORVENIR, entidad que venía cancelando al demandante la pensión de invalidez, le informó que como quiera que la patología es de carácter profesional se le revocaría el pago de dicha prestación.

Manifiesta el demandante que hasta la fecha la ARP del Instituto de Seguros Sociales no le ha cancelado la pensión de invalidez a la que tiene derecho, afectándosele por ende su subsistencia digna y el mínimo vital al no contar con ningún ingreso mensual.

Añade el demandante que el abogado de la ARP del Instituto de Seguros Sociales, con el visto bueno de la Gerente del ISS Seccional Bolívar, señora Miriam Avendaño de Varela, le enviaron el oficio DPLS-061 del 29 de enero de 2004, dando respuesta en términos desobligantes y sin fundamentos legales adecuados, negando el reconocimiento de la pensión de invalidez y desconociendo la figura de la revisión contemplada en la Ley.

Por considerar que sus derechos fundamentales a la vida, mínimo vital, debido proceso, salud y seguridad social han sido vulnerados por parte de la ARP del Instituto de Seguros Sociales, el demandante interpuso acción de tutela, la cual fue fallada en primera instancia tutelando los derechos del accionante, ordenándose al ISS reconocer el derecho pensional.

El fallo de primera instancia fue apelado por la entidad demandada, revocándose lo decidido por el a-quo , por lo que el demandante expone que ha quedado en un total desamparo y desprotección.

2. Intervención de la entidad demandada. El apoderado de la ARP del Instituto de los Seguros Sociales, Seccional Bolívar, en oficio dirigido al Juez de la causa, solicitó se desestimen las pretensiones del demandante, por no haberse vulnerado derecho fundamental alguno.

Inicia la defensa el apoderado de la entidad demandada argumentando que la acción de tutela no debe prosperar por cuanto el demandante ya había presentado acción similar ante el Juzgado Segundo Civil Municipal de Cartagena.

Indica que no se ajusta a derecho la actitud de la junta regional de calificación de invalidez de Bolívar, que sabedora del dictamen de su superior, la junta nacional, retomó el caso y, más grave aún, modificó el dictamen de dicha junta, corrigiéndola y señalando como profesional el origen de la enfermedad del demandante.

Afirma que lo efectuado por la junta regional de calificación de invalidez es un comportamiento único y novedoso en el ámbito de la juridicidad universal actual: el inferior corrigiendo, modificando o derogando lo dispuesto por su superior, en un caso en que el superior corrigió, modificó o derogó lo fallado por el inferior.

Aceptar lo anterior equivaldría a volver inagotable la vía gubernativa, se acabaría con la seguridad jurídica de las personas y se burlaría la jerarquización establecida por la legislación, Decreto 2463 de 2001, para las juntas de calificación de invalidez.

Expone que si es cierto que pueda haber revisión cuando se agrave la enfermedad, que esa revisión es necesaria y posible cuando hay cambios en la sintomatología y en la signología que muestran los exámenes hechos al sujeto accidentado o enfermo, son cambios que podrían modificar el estado clínico de la enfermedad pero no el origen. Así que el hecho de

que el señor Herrera Alarcón haya tenido un agravamiento de su salud por la enfermedad que padece, no tiene por qué cambiar el origen de la enfermedad.

Considera la entidad demandada que la nueva calificación como profesional de la enfermedad padecida por el solicitante crea una ambigüedad dentro del proceso, ya que aparecen dos dictámenes: uno de la junta nacional de calificación de invalidez, que le estableció origen común a la enfermedad del aspirante a la pensión, y otro de la junta regional de calificación de invalidez de Bolívar que, corrigiendo a su superior, afirma que la enfermedad del señor Herrera Alarcón es de origen profesional.

La ARP del Instituto de Seguros Sociales, considera que sigue vigente el dictamen de segunda instancia producido por la junta nacional, ya que no existe en nuestras instituciones jurídicas la tercera instancia.

3. Pruebas relevantes que obran dentro del expediente. · Circular 002 de 2001 proferida por el Ministerio de la Protección Social, en donde se establecen las instrucciones para la correcta aplicación del Decreto reglamentario 2463 de 2001 mediante el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez. (Folios 42 – 46).

· Dictamen número 304 de 2003 proferido por la junta regional de calificación de invalidez de Bolívar, en donde se le determinó al demandante una pérdida de la capacidad laboral, de origen profesional, del 73.98%. (Folios 47 – 55).

· Comunicación de fecha 23 de diciembre de 2003 enviada por el fondo de pensiones y cesantías PORVENIR S.A., en donde le manifiesta al señor Herrera Alarcón que a partir de la fecha de envío de la comunicación, se le revocará el pago de la pensión de invalidez. (Folios 59 – 60).

· Dictamen proferido el 30 de julio de 2002 por la junta nacional de calificación de invalidez, en donde se le determinó al demandante una pérdida de la capacidad laboral de origen común, equivalente al 68.4%. (Folios 130 – 133).

· Comunicación emitida por la ARP del Instituto de los Seguros Sociales, fechada el 29 de enero de 2004, en donde manifiesta que no reconocerá la pensión de invalidez al señor Herrera Alarcón, puesto que fue la junta nacional de calificación de invalidez la que determinó el origen común de la enfermedad del demandante, por lo que no podrá acceder a una pensión de origen profesional. (Folios 139 – 150).

· Historia clínica número 73072798 perteneciente al señor Fabián Herrera Alarcón expedida por el Hospital Bocagrande de la ciudad de Cartagena. (Folios 85 – 86).

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN. · Fallo de primera instancia. El Juzgado Octavo Laboral del Circuito de la ciudad de Cartagena en sentencia fechada el día veintinueve (29) de marzo de 2004, accedió a las pretensiones del actor y ordenó a la demandada que en el término de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación de la sentencia, reconozca la pensión de invalidez por riesgo profesional al demandante.

El fallador de primera instancia para fundamentar su decisión argumentó que la figura de la revisión prevista en el Decreto 2463 de 2001 no tiene como fundamento modificar el origen del riesgo, tal como lo hizo la junta regional de calificación de invalidez, en el nuevo dictamen expedido en razón de la revisión, razón por la cual dicha junta desbordó sus funciones en materia de revisión, máxime cuando el superior, junta nacional de calificación de invalidez, había resuelto la segunda instancia de su primitivo dictamen, incurriendo en una desobediencia al haber modificado el origen del riesgo que ya había sido establecido por la junta nacional.

Sin embargo, ese nuevo dictamen proferido por la junta regional de calificación de invalidez de Bolívar debió ser objeto de los recursos pertinentes por parte de la entidad demandada, para que la misma junta nacional en la alzada hubiera realizado un pronunciamiento en relación con la procedencia o no del cambio del origen de la enfermedad por parte de la

junta regional, por lo que la demandada debe reconocer la pensión de invalidez por origen profesional, haciendo caso al nuevo dictamen proferido por la junta regional como producto del trámite de la revisión.

Termina el Juzgado de instancia haciendo énfasis en que el primer dictamen expedido por la junta nacional fue para el reconocimiento de la pensión de invalidez, mientras que el segundo, expedido por la junta regional se expide con fundamento en la revisión, la cual era igualmente objeto de los recursos ordinarios. Como se encuentra debidamente ejecutoriado, la ARP- del Instituto de los Seguros Sociales debe acatarlo y decidir lo que corresponda en Derecho, y si lo considera ilegal, deberá demostrarlo en el juicio ordinario laboral que debe iniciar.

· Fallo de segunda instancia. Conoció de la presente acción de tutela en segunda instancia el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena – Sala Cuarta laboral – que mediante fallo fechado el día diez (10) de mayo de 2004, revocó la sentencia de primera instancia, denegando la acción de tutela presentada por el señor Herrera Alarcón.

El precitado Tribunal argumentó que en el presente proceso está debidamente acreditado que el accionante ejerció su derecho legal, y por tal, fue sometido a la calificación de su enfermedad, en cuanto al origen y a la pérdida de la capacidad laboral.

En firme el dictamen proferido por la junta nacional de calificación de invalidez, y ante la inconformidad del demandante por el cambio del origen de la enfermedad y del porcentaje de pérdida de la capacidad laboral, la acción pertinente y que debió ejercitar es la consagrada en el artículo 40 del Decreto 2463 de 2001, ante la jurisdicción laboral, por cuanto, la misma norma consagra un derecho de estirpe legal cuya competencia se le asigna a la justicia laboral, en razón de que se origina un conflicto jurídico, luego el cambio del origen de la enfermedad debe proceder como consecuencia de la declaración judicial que se adopte, previo el cumplimiento de las normas propias del trámite del proceso ordinario laboral, y no por virtud de la revisión de la calificación de invalidez.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Competencia. Esta Corte es competente para conocer del fallo objeto de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política de 1991 y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

Planteamiento del problema jurídico. Se plantea la Corte Constitucional, de acuerdo con los hechos previstos en la demanda, si la decisión adoptada por la ARP del Instituto de los Seguros Sociales de no acatar el dictamen emitido por la junta regional de calificación de Invalidez de Bolívar en sede de revisión, conforme al artículo 42 del Decreto 2463 de 2001, vulnera o no los derechos fundamentales del demandante a la vida en condiciones dignas, el mínimo vital, igualdad, debido proceso, salud, seguridad social y los derechos de los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos.

Para resolver el anterior problema jurídico, esta Corporación analizará en una primera parte la procedencia de la acción de tutela cuando se pretende el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez (1); después se referirá a las juntas de calificación de invalidez (2) y a la figura de la revisión de la calificación de invalidez prevista en el artículo 42 del Decreto 2463 de 2001(3) y por último analizará el caso concreto (4).

4. Procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez. La pensión de invalidez ha sido definida como un derecho de creación legal que se deriva de la Constitución, con el que se pretende “compensar la situación de infortunio derivada de la pérdida de la capacidad laboral, mediante el otorgamiento de unas prestaciones económicas y de salud” [1] .

La jurisprudencia de esta Corporación ha venido sosteniendo que la pensión de invalidez constituye un derecho irrenunciable que está dirigido a garantizar la supervivencia de las personas que sufren una disminución parcial o total de su capacidad laboral por razones ajenas a su voluntad. Por esta razón, el derecho a recibir esta pensión puede adquirir el rango de fundamental, cuando se encuentre directamente relacionado con derechos que ostenten tal carácter.

En el mismo sentido se pronunció recientemente la Corte en sentencia T – 272 de 2004 [2] al expresar que: “Si bien este derecho, desarrollado por vía legal, constituye una garantía excepcional para aquellas personas que han sufrido una mengua significativa en su capacidad laboral y que, por ende, no están en condiciones de procurarse los medios de subsistencia, éste no es strictu sensu un derecho fundamental en sí mismo considerado.

Sin embargo, la doctrina de esta Corporación ha establecido que adquiere este rango por conexidad con derechos fundamentales como el derecho a la vida, la integridad física, el trabajo y la igualdad, entre otros, pues al garantizar el pago de una suma de dinero mensual, se garantiza la subsistencia de quien ha sufrido merma en su capacidad laboral”.

Por tanto, en el evento en que el no reconocimiento y pago de las mesadas pensionales derivadas de una pensión de invalidez afecten derechos fundamentales como la vida en condiciones dignas, igualdad, trabajo, etc, se hace viable la protección a través de la acción de tutela. No debe olvidarse que las personas que sufren una disminución física o psíquica se encuentran en una condición de discapacidad, por lo que sus derechos gozan de una protección constitucional reforzada (artículo 47 Superior). Al respecto esta Corporación en sentencia T – 888 de 2001 sostuvo:

“Se tiene entonces que el derecho al reconocimiento y pago de la pensión de invalidez es un derecho fundamental por conexidad, el cual es susceptible de protección a través de tutela. En el caso sub iudice esta Sala considera que el derecho al reconocimiento de invalidez que reclama el accionante es fundamental, en tanto se encuentra en conexidad con sus derechos a la vida digna, la salud y el trabajo”.

[3] 5. Las juntas de calificación de invalidez De acuerdo con lo previsto en el artículo 11 del decreto 2463 de 2001 [4] , 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. Están integradas por expertos altamente calificados en diferentes disciplinas, los cuales son designados por el Ministerio de la Protección Social, no ostentan la calidad de funcionarios públicos, y reciben sus honorarios de las entidades de previsión o seguridad social ante quienes actúan, o de la administradora a la que esté afiliado quien solicite sus servicios.

La finalidad de las juntas de calificación de invalidez es la evaluación técnico científica del origen y el grado de pérdida de la capacidad laboral de aquellas personas que hacen parte del sistema general de seguridad social, de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la Ley 100 de 1993 [5] .

En desarrollo de sus funciones, 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.

De acuerdo con los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 y con el decreto 2463 de 2001, las juntas regionales de calificación de invalidez determinan en primera instancia en el procedimiento de calificación la pérdida de capacidad laboral y/o el origen de la enfermedad o accidente, al paso que la junta nacional de calificación de invalidez, superior funcional de las juntas regionales, conoce en segunda instancia de las controversias que se pueden suscitar por los dictámenes rendidos por las juntas regionales.

El dictamen que rinda la junta nacional de calificación de invalidez en virtud de la apelación no tiene por objeto determinar un nuevo grado de pérdida de la capacidad laboral del trabajador por condiciones sobrevinientes en la evolución de la enfermedad, sino determinar si el origen de la enfermedad o accidente o el grado de pérdida de la capacidad laboral establecidos inicialmente por la junta regional de calificación de invalidez tienen el fundamento técnico-científico y jurídico requerido, considerado los argumentos de la impugnación.

Por tanto, frente a los dictámenes rendidos por la junta nacional de calificación de invalidez en segunda instancia, lógicamente la legislación no contempla recursos, es decir que allí termina la actuación. En cambio, se prevé que el precitado dictamen tiene un control judicial ante la jurisdicción ordinaria laboral [6] . Ese control judicial comprende la calificación tanto del origen de la enfermedad o accidente como del grado de pérdida de la capacidad laboral.

En este orden de ideas, en la calificación de una invalidez existen dos etapas; (i) una extrajudicial en donde interviene la junta regional exclusivamente o ésta y la junta nacional, según se haya interpuesto o no el recurso de apelación contra el dictamen emitido por la primera y, (ii) una judicial, que es eventual, ante la jurisdicción laboral, si se presenta la correspondiente demanda.

Las juntas de calificación de invalidez solamente certifican el origen y el grado de la incapacidad sufrida por un trabajador para el reconocimiento de las respectivas prestaciones sociales, por lo que sus decisiones no hacen tránsito a cosa juzgada; por ello, no existe un desplazamiento de la competencia de los jueces para señalar de manera definitiva la titularidad de los derechos que se reclaman.

Sobre este tema la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia argumentó: "(…) "La negativa parcial o total de la pensión de invalidez es, en esencia, un conflicto jurídico y como tal, su conocimiento está atribuido por la Constitución Política y por la propia ley laboral al juez del trabajo (artículo 2º del CPL). La jurisdicción como facultad del Estado para dirimir los conflictos, corresponde a los órganos judiciales y no puede ser transferido a los particulares, como son las Juntas en cuestión, dado que ellas no administran justicia.

"Bajo el anterior planteamiento, es evidente que los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 no podían colocar en cabeza de entes privados (juntas regionales y nacional de calificación de invalidez) la competencia y la jurisdicción para definir un conflicto jurídico que suscite el reconocimiento de la pensión de invalidez, lo cual no se opone a ratificar, como ya se dijo que son tales entes los únicos facultados por la ley para emitir el dictamen sobre el grado de reducción de la capacidad laboral de una persona, como fundamento de su pretendida pensión de invalidez" [7] .

Se puede concluir entonces que si las decisiones de las juntas regionales o nacional de calificación de invalidez no son impugnadas ante la jurisdicción laboral, se convertirán en obligatorias para el efecto del reconocimiento de la prestación social solicitada.

3. La revisión de la calificación de la invalidez. La posibilidad de revisión de una calificación de invalidez se encuentra prevista en el decreto 2463 de 2001, que en su capítulo IV, artículo 42, estableció:

"Artículo 42. Revisión de la calificación de invalidez. La revisión de la calificación de invalidez se sujetará a las reglas dispuestas por el presente decreto y contra el dictamen que se emita proceden los recursos de reposición y apelación.

Para la revisión de la calificación de invalidez se aplicará la norma con la cual se otorgó el derecho". A la figura de la revisión se puede acudir cuando se presentan cambios en los síntomas o manifestaciones que se le puedan detectar a un trabajador accidentado o enfermo como consecuencia de nuevos exámenes practicados. Los cambios que se puedan presentar pueden tener el efecto de modificar el estado clínico del enfermo y, por tanto, el grado de pérdida de su capacidad laboral, pero en ningún caso variar su origen.

Es totalmente lógico que se presente una evolución de la enfermedad, lo cual puede conllevar un aumento o una disminución del grado de pérdida de la capacidad laboral que requiere una nueva calificación. En cambio, la determinación del origen de aquella ya quedó definida en el procedimiento de calificación y no requiere una nueva calificación.

La determinación del origen definido por la junta de calificación de invalidez es definitivo por su propia naturaleza, por lo que no es posible que cambie; por el contrario, el grado de pérdida de la capacidad laboral sí es susceptible de cambio,

por lo que puede ser objeto de modificación a través del mecanismo de la revisión.

La determinación del estado de invalidez que hacen las juntas regionales y nacional de calificación de invalidez pueden referirse, por una parte, al origen de la enfermedad o accidente y, por la otra, al grado de pérdida de la capacidad laboral. En cambio, si se presentan situaciones sobrevinientes en la incapacidad, ya sean de agravación o de atenuación, se debe acudir al mecanismo de la revisión que, aunque igual o idéntico al procedimiento de la calificación de invalidez, es independiente y tiene un objeto distinto.

De lo anteriormente expuesto, se puede inferir que el trámite de la revisión de la calificación de invalidez no puede ser entendido como un recurso adicional o una tercera instancia respecto del trámite inicial; la revisión implica adelantar un nuevo procedimiento que se iniciará en primera instancia ante la junta regional de calificación de invalidez respectiva. El dictamen que ésta profiera podrá ser objeto de los recursos de reposición y apelación, para así garantizar el principio de la doble instancia y la posibilidad de la corrección de errores que se hayan podido cometer únicamente en la calificación del grado de pérdida de la capacidad laboral del enfermo o accidentado.

6. El caso en concreto En el presente caso, el demandante manifiesta que la decisión por parte de la ARP del Instituto de los Seguros Sociales, Seccional Bolívar, de no reconocer y pagar las mesadas correspondientes a la pensión de invalidez por enfermedad profesional, a la cual según el actor tiene derecho, de acuerdo con el dictamen número 304 del 7 de noviembre de 2003 rendido por la junta regional de calificación de invalidez de Bolívar, en el trámite de revisión de la calificación de invalidez, le está vulnerando sus derechos fundamentales a la vida, mínimo vital, debido proceso, salud, y seguridad social.

El señor Herrera Alarcón no está recibiendo mesada pensional alguna, debido a que la Sociedad Administradora de Fondo de Pensiones y Cesantías PORVENIR S.A., a solicitud del propio accionante le revocó a partir del 23 de diciembre de 2003 la pensión de invalidez que venía recibiendo por enfermedad común, y que le había sido reconocida con base en el dictamen rendido en segunda instancia, en el trámite de calificación, por la junta nacional de calificación de invalidez de fecha 30 de julio de 2002.

(Folios 59 – 60) La revocatoria de dicha pensión se produjo como consecuencia del nuevo dictamen rendido en sede de revisión por la junta regional de calificación de invalidez de Bolívar [8] , que determinó que el origen de la enfermedad del señor Herrera Alarcón era profesional y no común como lo había establecido la junta nacional de calificación de invalidez.

El dictamen que calificó el origen y el grado de pérdida de la capacidad laboral del accionante, rendido por la junta regional de calificación de invalidez de Bolívar en sede de revisión, de acuerdo con el artículo 42 del decreto 2463 de 2001, quedó en firme puesto que ni el solicitante, señor Herrera Alarcón, ni la ARP del Instituto de los Seguros Sociales de Bolívar interpusieron recurso alguno.

No obstante lo anterior, esta Sala de Revisión considera que el dictamen rendido por la junta regional de calificación de invalidez de Bolívar es contrario a Derecho porque aquella desbordó los límites de su competencia, modificando el dictamen emitido por la junta nacional en segunda instancia en el trámite de calificación.

Para esta Sala de revisión, la junta regional de calificación de invalidez de Bolívar, solamente estaba facultada para modificar el grado de pérdida de la capacidad laboral del demandante, pero en ningún momento le era posible variar el origen de la enfermedad.

El señor Herrera Alarcón, una vez rendido el dictamen en segunda instancia en el trámite de calificación de invalidez por la junta nacional de calificación de invalidez, el día 30 de julio de 2002 [9] , en donde se le calificó el origen de su enfermedad como común, y al estar inconforme con el precitado dictamen debió, de acuerdo con el decreto 2463 de

2001, acudir a la jurisdicción ordinaria laboral para que definiera en forma definitiva el origen de su enfermedad, y no acudir de nuevo, como lo hizo, ante la junta regional de calificación de invalidez de Bolívar, con el propósito de que el inferior modificara lo establecido por su superior.

Cabe indicar que la figura de la revisión fue establecida por la legislación para que cuando se presenten evoluciones, positivas o negativas, en el estado de salud de una persona, se le califique de nuevo la pérdida de capacidad laboral, pero no para que se estudie de nuevo el origen de dicha enfermedad que previamente fue calificada y plenamente definida.

Una vez emitido el dictamen por parte de la junta nacional de calificación de invalidez y existiendo diferencias, en este caso en cuanto a la calificación del origen de la enfermedad, se debe acudir a la justicia laboral; para ello se cuenta con el término general de prescripción de 3 años de acuerdo con lo previsto por el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral.

Esta Sala de Revisión concluye que el dictamen de la junta regional de calificación de invalidez de Bolívar rendido en sede de revisión el día 7 de noviembre de 2003 es contrario a lo que consagra el decreto 2463 de 2001, y por ende carente de poder vinculante.

Para esta Corporación el dictamen jurídicamente válido es el proferido en segunda instancia en el trámite de calificación por la junta nacional de calificación de invalidez el día 30 de julio de 2002, en donde se determinó que la patología que padece el señor Herrera Alarcón es de origen común.

Cabe señalar que en el caso de que el accionante pretenda controvertir la calificación del origen de la enfermedad realizada por la junta nacional de calificación de invalidez, deberá acudir a la jurisdicción laboral para obtener una decisión definitiva.

Por estas razones, esta Sala de revisión confirmará la sentencia proferida en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena – Sala Cuarta Laboral – el día diez (10) de mayo de 2004, que revocó la sentencia de primera instancia, denegando la tutela presentada por el señor Herrera Alarcón.

IV. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en el nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero. CONFIRMAR la sentencia del diez (10) de mayo de 2004 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena – Sala Cuarta laboral – que denegó la tutela solicitada, dentro del proceso de Fabián Ernei Herrera Alarcón contra la ARP del Instituto de los Seguros Sociales.

Segundo. LÍBRESE por secretaría la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA Magistrado Ponente ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Ver sentencia T – 292 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz.

[2] M.P. Jaime Araújo Rentería. [3] En el mismo sentido se pueden consultar las sentencias T – 619 de 1995, T – 143 de 1998, T – 799 de 1999, T – 714 de 2000, T – 771 de 2003 y T – 272 de 2004.

[4] El decreto 2463 de 2001 reglamentó la integración, financiación y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez. [5] El artículo 42 de la Ley 100 de 1993 establece que: “En las capitales de departamento y en aquellas ciudades en las cuales el volumen de afiliados así lo requiera, se conformará una comisión interdisciplinaria que calificará en primera instancia la invalidez y determinará su origen.

Las comisiones estarán compuestas por un número impar de expertos, designados por el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, quienes actuarán de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

Los honorarios de los miembros de la comisión serán pagados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante".

[6] En efecto, los artículos 11, 35 y 40 del decreto 2463 de 2001 consagran que las controversias que se susciten en relación con los dictámenes emitidos por las juntas de calificación de invalidez serán dirimidas por la justicia ordinaria laboral de conformidad con lo previsto en el Código de Procedimiento Laboral.

[7] Sentencia del 29 de septiembre de 1999, Radicación No. 11910. M.P. Germán G. Valdés Sánchez. [8] La junta regional de calificación de invalidez de Bolívar, a través del dictamen número 304 de 2003 determinó que el demandante tiene una pérdida del grado de la capacidad laboral del 73.98%, de origen profesional. (Folios 47 – 55).

[9] Ver folios 129 – 133 del expediente.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 16 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.