COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/150/13

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/150/13
Expediente	—
Fecha	2013-03-20
Sala	Sala de
Magistrado ponente	Antonio Barrera Carbonell
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Principio De Inmediatez
- Debido Proceso En La Expedicion De Los Dictamenes De Perdida De La Capacidad Laboral
- Juntas De Calificacion De Invalidez
- Debido Proceso En Tramite Ante La Junta De Calificacion De Invalidez
- Pension De Invalidez Y Minimo Vital

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Plazo razonable para presentar tutela debe determinarse con base exigencia de inmediatez para las acciones de tutela deben ser analizadas de acuerdo al caso concreto, pues existen especiales situaciones que demuestran

Texto completo

T-150-13 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-150/13 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 que busca resolver controversias frente a un dictamen de pérdida de capacidad laboral, inicialmente, resulta improcedente. Sin embargo, esta Corporación ha determinado que existen ciertos casos en los cuales la acción constitucional prospera sin aplicar de manera estricta el principio de subsidiaridad. Los casos a los cuales se refiere corresponden a: (i) las situaciones en las cuales se evidencia el riesgo de un perjuicio irremediable o (ii) que el mecanismo existente, en este caso el proceso ordinario laboral, no resulta idóneo ni eficaz para el caso concreto. Como ejemplo encontramos que, la Corte ha establecido que cuando las personas que ostentan un estado de debilidad manifiesta, como aquellas que padecen de una invalidez laboral, se impone una urgencia a la protección de sus derechos fundamentales pues no cuenta con la posibilidad de acceder a una oferta laboral u otros medios económicos que le permitan garantizar su subsistencia en condiciones dignas. Además, los procedimientos ante la jurisdicción ordinaria laboral implican gastos que el actor no puede sufragar y toma tiempo que alarga la afectación de los derechos.

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

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ- Plazo razonable para presentar tutela debe determinarse con base en las circunstancias del caso concreto La exigencia de inmediatez para las acciones de tutela deben ser analizadas de acuerdo al caso concreto, pues existen especiales situaciones que demuestran que la vulneración a los derechos fundamentales perdura a través del tiempo y su imposición desconoce los preceptos constitucionales que buscan la protección a todos los derechos consagrados en el Carta Política.

DEBIDO PROCESO EN LA EXPEDICION DE LOS DICTAMENES DE PERDIDA DE LA CAPACIDAD LABORAL- Reiteración de jurisprudencia JUNTAS DE CALIFICACION DE INVALIDEZ- Trámites y requisitos establecidos en los Decretos 917 de 1999 y 2463 de 2001para establecer la calificación de invalidez DEBIDO PROCESO EN TRAMITE ANTE LA JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ- Posibilidad de presentar recursos de reposición y apelación en los tiempos determinados por la ley sin ningún tipo de formalidades específicas Las personas que se encuentran dentro de un proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral tienen la facultad de acceder a todos los mecanismos que han sido otorgados por la legislación para proteger su derecho al debido proceso y, así, lograr una eficaz impartición de justicia por parte de los órganos administrativos. Ahora bien, tratándose de los recursos de reposición y apelación en contra de las decisiones tomadas por las juntas de calificación de invalidez, los ciudadanos tienen la posibilidad de presentarlos en los tiempos determinados por la ley y sin ningún tipo de formalidades específicas pues, únicamente se exige que éstos expresen y argumenten las razones de su desacuerdo.

DEBIDO PROCESO EN TRAMITE ANTE LA JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ -Vulneración por la negativa de la Junta Regional de enviar el dictamen a revisión de la Junta Nacional de Calificación a pesar de la manifestación de inconformidad de la accionante PENSION DE INVALIDEZ Y MINIMO VITAL- Orden a la Junta Regional envíe el recurso de apelación del proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral para su eventual revisión a la Junta Nacional y ésta debe realizar nueva valoración médica Referencia:

expediente T-3.683.653 Acción de tutela instaurada por Rosa Elvira Bermúdez contra La Junta Regional de Invalidez de Antioquia. Magistrado Ponente:

ALEXEI JULIO ESTRADA Bogotá D.C., veinte (20) de marzo de dos mil trece (2013) La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Luís Ernesto Vargas Silva y Alexei Julio Estrada, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA Dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Medellín en fallo de única instancia del trámite de la acción de tutela instaurada por la señora Rosa Elvira Bermúdez contra la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia.

I. ANTECEDENTES La señora Rosa Elvira Bermúdez, mediante apoderada judicial, interpuso acción de tutela para solicitar el amparo de sus derechos fundamentales a la seguridad social y el debido proceso que considera vulnerados por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia.

De acuerdo con la solicitud de tutela y las pruebas obrantes en el expediente, el accionante sustenta su pretensión en los siguientes Hechos 1.- La accionante, de 73 años, es afiliada al SISBEN para la prestación de servicio de salud. Padece de lumbago no especificado, hipertensión esencial (primaria), hipotiroidismo no especificado, espondilopatía no especificada y un tumor benigno de encéfalo.

2.- En razón a lo anterior, la actora acudió ante el Instituto de Seguros Sociales para evaluar su grado de invalidez. El 20 de octubre de 2010, el Instituto de Seguros Sociales emitió un dictamen de calificación de invalidez en el cual determinó que la actora ostentaba una pérdida de capacidad laboral del 35.54%. (Folio 6, cuaderno principal) [1] 3.- Inconforme con la decisión, la peticionaria interpuso recurso de apelación contra la resolución emitida por el Instituto de Seguros

Sociales. Dicho recurso fue resuelto por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia quienes, el 30 de agosto de 2011, establecieron una pérdida de capacidad laboral del 45.14%.

(Folios 9-11) 4.- El 9 de septiembre de 2011, la ciudadana presentó una carta informal ante la Junta de Calificación de Invalidez de Antioquia en la cual manifestaba su inconformidad con el dictamen emitido y solicitó su revisión. (Folio 14) 5.- En respuesta a lo anterior, la Junta Regional de Calificación de Invalidez expidió una resolución en la cual confirmó el porcentaje atacado y especificó que no procedía el recurso de apelación debido a que no fue solicitado, de manera expresa, por la peticionaria. (Folios. 15-16) Solicitud de Tutela En virtud a los hechos narrados, la señora Rosa Elvira Bermúdez solicita que se ordene a la entidad accionada expedir "un nuevo dictamen con un nuevo porcentaje de pérdida de la capacidad laboral, al menos el 50% para poder obtener si pensión de invalidez en el I.S.S" pues considera que, con el porcentaje que le fue otorgado se niega la posibilidad de acceder a la pensión de invalidez y le genera una vulneración a sus derechos fundamentales.

Respuesta de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia. (Folios 81-82) La entidad accionada manifestó que la presente acción de tutela no debía prosperar en razón al principio de inmediatez, ya que la actora tardó 7 meses desde el momento en el cual se expidió la resolución atacada y el momento de presentar la acción constitucional.

Por otro lado expresó que, no se puede cambiar en porcentaje de la valoración realizada ya que ésta se hizo conforme al Manual Único de Calificación de Invalidez y, además, la ley 100 de 1993 y el Decreto 2463 de 2001 establecen que no se puede realizar una nueva valoración antes de transcurrir 3 años desde la calificación.

Finalmente afirma que las controversias de los dictámenes emitidos por las juntas de calificación de invalidez deben ser resueltas por la jurisdicción ordinaria laboral. En consecuencia, solicitó que se desestimaran las pretensiones de la tutelante debido a la existencia de otros medios judiciales.

Decisión judicial objeto de revisión Sentencia de única instancia El Juzgado Cuarto Civil del Municipal de Medellín - Antioquia, mediante sentencia del once (11) de julio de 2012, declaró improcedente la acción de tutela. Afirmó que la acción no procedía en los casos en los cuales existiera una pretensión de orden legal que posea otros medios judiciales para su obtención.

Respecto del recurso de apelación, expresó que después de haber sido resuelto el recurso de reposición en contra del dictamen emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Medellín, no se evidenció inconformidad alguna por parte de la peticionaria hasta el momento en el cual se interpuso la acción de tutela.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS Competencia 1.- Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Problema jurídico 2.- En atención a lo expuesto, esta Sala de Revisión debe determinar si la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Medellín vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social en pensiones de la señora Rosa Elvira Bermúdez al haber omitido el envío de su dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, por considerar que, dentro del escrito presentado por la actora, no se manifestó de forma expresa la interposición del recurso de apelación.

3.- A fin de resolver el asunto, la Sala se pronunciará sobre (i) la procedencia de la acción de tutela contra los dictámenes emitidos por las juntas de calificación de invalidez; (ii) el requisito de la inmediatez; (iii) el trámite de la calificación de invalidez y su relación con el derecho al debido proceso y; finalmente, (v) resolver el caso concreto.

La procedencia de la acción de tutela contra los dictámenes emitidos por las juntas de calificación de invalidez. 4.- La acción de tutela se encuentra consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y permite a todas las personas

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

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

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

[3] En consecuencia a lo expuesto, se infiere que la acción de tutela que busca resolver controversias frente a un dictamen de pérdida de capacidad laboral, inicialmente, resulta improcedente. Sin embargo, esta Corporación ha determinado que existen ciertos casos en los cuales la acción constitucional prospera sin aplicar de manera estricta el principio de subsidiaridad. Los casos a los cuales se refiere corresponden a:

(i) las situaciones en las cuales se evidencia el riesgo de un perjuicio irremediable o (ii) que el mecanismo existente, en este caso el proceso ordinario laboral, no resulta idóneo ni eficaz para el caso concreto.

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

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

Así, mediante sentencia T-436 de 2005, se estudió una acción constitucional en el cual se controvertía un dictamen emitido por la Junta Seccional de Invalidez del Magdalena la cual conllevó a la extinción de la pensión de invalidez que recibía el actor pues dio un porcentaje de su incapacidad laboral menor al inicialmente otorgado. Allí se estimó que la acción constitucional era procedente como mecanismo definitivo en razón a que el medio judicial ordinario no era eficaz e idóneo dada la urgencia del caso concreto [4] .

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

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

El requisito de la inmediatez Dado que la parte accionada alegó el incumplimiento del presente requisito, considera la Sala que resulta relevante hacer alusión al mismo.

5.- Tanto el artículo 86 de la Constitución Política, como el Decreto 2591 de 1991, establece que la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario que pretende una protección inmediata de los derechos fundamentales cuando quiera que estos están siendo vulnerados o amenazados por las acción u omisión de alguna autoridad pública o de un particular bajo los lineamientos preestablecidos por las normas.

De ahí que, la acción de tutela debe ser presentada en un término razonable y proporcionado desde el momento en el cual ocurrieron los hechos que generaron la posible vulneración, al momento de solicitar el amparo de mediante la acción de tutela.

Sin embargo, esta Corporación ha determinado que este requisito no debe ser utilizado de manera estricta y puede ser inaplicado en el momento en que " (i) se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual, y, (ii) cuando la especial situación de la persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, hace que resulte desproporcionado atribuirle la carga de acudir a un juez en un cierto término, caso que se presenta, por ejemplo, frente a quien se encuentra en estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros" [5] De modo que, la exigencia de inmediatez para las acciones de tutela deben ser analizadas de acuerdo al caso concreto, pues existen especiales situaciones que demuestran que la vulneración a los derechos fundamentales perdura a través del tiempo y su imposición desconoce los preceptos constitucionales que buscan la protección a todos los derechos consagrados en el Carta Política.

El debido proceso en el trámite de la calificación de la pérdida de capacidad laboral 6.- El derecho fundamental al debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política y establece que éste debe ser aplicado a todas las actuaciones judiciales y administrativas.

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

Adicionalmente se pretende asegurar un buen desarrollo de la función pública administrativa que se encuentre acorde con los lineamientos Constitucionales y legales con el fin de evitar actuaciones abusivas y arbitrarias por parte de los órganos administrativos.

Frente a lo expuesto, esta Corporación en la sentencia C-089 de 2011 afirmó que "el derecho al debido proceso administrativo se vulnera por parte de las autoridades públicas, cuando estas no respetan las normas sustanciales y procedimentales previamente establecidas por las leyes y los reglamentos y con ello se vulnera de contera el derecho al acceso a la administración de justicia." De ahí que, cualquier actuación administrativa que se encuentre contraria a los lineamientos preestablecidos por los órganos judiciales conlleva a la vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

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

8.- La calificación de pérdida de capacidad laboral permite a las personas acceder a servicios médicos o prestaciones económicas que devienen de incapacidades o, incluso, pensión de invalidez. Frente a ello, la presente Corte, en la sentencia C-1002 de 2004, expresó que " [l]as juntas de calificación de invalidez emiten decisiones que constituyen el fundamento jurídico autorizado, de carácter técnico científico, para proceder con el reconocimiento de las prestaciones sociales cuya base en derecho es la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social. Como ya se dijo, el dictamen de las juntas es la pieza fundamental para proceder a la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la pensión que se solicita. En este sentido, dichos dictámenes se convierten en documentos obligatorios para efectos del reconocimiento de las prestaciones a que se ha hecho alusión." [6] Ahora bien, la calificación del estado de invalidez se encuentra consagrada en el artículo 41 de la ley 100 de 1993 [7] dónde se establece, entre otras cosas, que el estado de invalidez debe ser determinado conforme a los lineamientos establecidos en el manual único para la calificación de invalidez vigente –actualmente regulado por el Decreto 917 de 1999-. Además, determina los entes encargados de emitir el concepto del dictamen de pérdida de capacidad laboral o invalidez como el Instituto de Seguros Sociales, las Entidades Promotoras de Salud, Administradoras de Riesgos Profesionales, Compañías de Seguros que asumen riesgos de invalidez o muerte y las respectivas juntas de calificación de invalidez. Todos estos entes deben expedir los actos de calificación expresando los fundamentos de hecho y de derecho que los llevó a tomar la decisión final y, además, deben informar los recursos que proceden en contra de la decisión tomada.

9.- Por otro lado, el proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral ante las juntas de calificación de invalidez se encuentra regulado en capítulo III del Decreto 2463 de 2001 "Por el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez"

. Esta norma determina todos los requisitos y procesos que debe llevar la solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral; así como la forma en que las juntas de calificación de invalidez deben adoptar sus decisiones.

Dentro de dichas regulaciones, el decreto establece las oportunidades en las cuales, la persona que solicita la calificación, tiene la facultad de controvertir las decisiones emitidas dentro de su proceso de calificación. De igual forma, la Ley 100 de 1993 contiene que " En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales" .

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

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

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

El recurso de apelación podrá interponerse directamente sin que se requieran formalidades especiales, señalando los motivos de inconformidad y acreditando las pruebas que se pretendan hacer valer.

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

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

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

Frente a lo expuesto, la Corte Constitucional, en la sentencia T-108 de 2007, ha expresado que " Durante este trámite, tal como lo ha señalado la Corte [8] , el interesado tiene los derechos propios de todo interviniente en una actuación administrativa, y, especialmente, el derecho a que se dé la oportunidad de controvertir la calificación o valoración médica relativa a la disminución de su capacidad laboral, tal y como se encuentra previsto en los artículos 11, 35 y 40 del Decreto 2463 de 2001 [9] .

Lo anterior, constituye la materialización del derecho al debido proceso, el cual, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, debe ser respetado durante el trámite que se sigue por estas entidades." De igual forma, en la sentencia T-798 de 2011, se afirmó que " el cumplimiento de las normas que regulan la adopción de decisiones por parte de las juntas de calificación de invalidez o las juntas o tribunales médicos de la Policía Nacional o de las Fuerzas Militares son parte integrante del derecho fundamental al debido proceso de las personas que están surtiendo los trámites para la determinación de su porcentaje de pérdida de la capacidad laboral" [10] En consecuencia a todo lo expuesto, se concluye que las personas que se encuentran dentro de un proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral tienen la facultad de acceder a todos los mecanismos que han sido otorgados por la legislación para proteger su derecho al debido proceso y, así, lograr una eficaz impartición de justicia por parte de los órganos administrativos.

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

Solución En razón a las circunstancias que rodean el caso en estudio, esta Sala de Revisión debe determinar si la Junta Regional de Invalidez de Antioquia vulneró los derechos fundamentales de la actora al abstenerse de enviar su dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral a revisión por parte de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, aun cuando ésta había manifestado inconformidad con la decisión tomada.

10.- Antes de desarrollar el problema jurídico, es pertinente analizar la procedencia de la acción de tutela ya que, por regla general, el mecanismo idóneo para las controversias relacionadas con los dictámenes de calificación de capacidad laboral es el proceso ordinario laboral. En consecuencia, y conforme a la subsidiaridad que ostenta la acción de tutela, se podría inferir que, mientras la actora no haya agotado la vía gubernativa o los procedimientos ordinarios eficaces para el amparo de sus derechos, la acción constitucional solicitada resulta improcedente. No obstante, acorde a la jurisprudencia analizada en la parte considerativa de la presente providencia, se desprende que la acción de tutela resulta procedente

siempre y cuando se demuestre que se está frente a la inminencia de un perjuicio irremediable o que los medios ordinarios no son el mecanismo idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales del peticionario.

En este sentido, aplicando dichos presupuestos al caso en estudio, encuentra la Sala de Revisión que la tutelante no cuenta con un mecanismo idóneo para procurar la protección de su derecho fundamental. Aprecia la Sala que la justicia laboral ordinaria no se constituye en un mecanismo que brinde una protección material al derecho a la seguridad social de la señora Bermúdez, en virtud de la situación de especial vulnerabilidad en que ella se encuentra. A esta conclusión llega la Sala luego de comprobar que la accionante no cuenta con las condiciones físicas necesarias para poder acceder a un trabajo en el cual logre un sustento económico debido a las enfermedades que padece y, además, a la edad que tiene -73 años-. Adicionalmente, no se evidencia que la señora Bermúdez cuente con los medios económicos necesarios para procurar su subsistencia en condiciones dignas mientras se desarrolla un proceso ordinario en busca de controvertir la calificación de invalidez con la cual pretende acceder a una pensión -de invalidez-.

En este sentido, resulta evidente que al dejar de percibir algún tipo de ingresos económicos en consecuencia a su invalidez, la accionante ostenta un riesgo inminente a sus derechos fundamentales al mínimo vital y la seguridad social, lo que da pie para un proceso ordinario laboral no se aprecie como un mecanismo idóneo para la protección de los derechos involucrados y que, en consecuencia, proceda el estudio del caso por parte del juez de tutela.

11.- Otro posible obstáculo a la procedibilidad de la acción que ahora se resuelve, se presenta al analizar el artículo 34 del Decreto 2463 de 2001, en cuyo parágrafo se expresa que " [c]uando la junta regional de calificación de invalidez, por cualquier causa se abstenga de dar trámite al recurso de apelación, el interesado podrá acudir directamente ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual ordenará la remisión de la documentación y decidirá lo que sea del caso".

De ahí podría pensarse que la peticionaria tuvo la posibilidad de acudir directamente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, para proteger sus derechos constitucionales.

Sin embargo, no es este el caso de la señora Bermúdez, pues la Junta Regional de Calificación, lejos de negarse a tramitar un recurso de apelación, interpretó que lo presentado era un recurso de reposición y, en consecuencia, realizó el trámite previsto para estos casos. La situación descrita dista de un recurso de apelación presentado y no resuelto, por tanto el supuesto del artículo 34 del Decreto 2463 de 2001 no aplicó al caso en estudio.

En razón a todo lo expuesto, considera la Sala de Revisión que la presente acción de tutela resulta procedente. 12.- Por otro lado, resulta pertinente establecer que en el presente caso se cumple con el requisito de inmediatez propio de los procesos de tutela. Este Tribunal Constitucional ha determinado que éste no ha de ser exigible de manera estricta cuando exista una vulneración periódica y cuando la especial vulnerabilidad de la persona accionante evidencie que su normal exigencia resulta una carga desproporcionada para el titular de los derechos amenazados o vulnerados.

En el caso bajo estudio, encuentra la Sala que la falta del reconocimiento de esa posible discapacidad, a causa de una supuesta violación al debido proceso, puede generar una vulneración que, en caso de concretarse, tenga repercusiones cada vez que la actora no reciba la pensión a la que posiblemente tiene derecho; dicha pensión garantiza una prestación económica periódica que le permitiría percibir los recursos necesarios para suplir sus necesidades básicas, por lo que la interposición de la acción constitucional casi siete (7) meses después de proferida la resolución de la Junta Regional de Invalidez no resulta un tiempo irrazonable o excesivo para procurar la protección ante la jurisdicción constitucional del derecho fundamental a la seguridad social en pensiones.

Aunado a lo anterior, se trata de una persona de la tercera edad que no posee la información adecuada frente a las reglas procedimentales de la acción de tutela y a la cual, resulta desmedido exigir que tenga plenos conocimientos y que, en consecuencia, actúe con suma presteza frente a la vulneración o amenaza de sus derechos. En consecuencia, dadas las

condiciones que la rodean a la peticionaria, no resulta desproporcionado o irrazonable tener una interpretación más laxa del requisito de inmediatez y su exigencia para proceder al estudio del presente caso.

13.- Teniendo en cuenta que el caso bajo estudio se adecua a las excepciones de procedencia de la acción de tutela contra dictámenes emitidos por las juntas de calificación de invalidez, procede la presente Sala a resolver el problema jurídico del asunto.

En el caso bajo estudio, la actora solicitó ante el Instituto de Seguros Sociales una calificación de invalidez pues, además de su avanzada edad, padece de varias falencias que le impiden laborar para conseguir una subsistencia digna.

El Instituto de Seguros Sociales determinó que la tutelante contaba con un 35.54% de pérdida de capacidad laboral. Dicha decisión fue controvertida por la peticionaria y asumió conocimiento la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia. Ésta estableció una pérdida de capacidad laboral correspondiente a un 45.14%.

La ciudadana elevó un escrito ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia en el cual declaraba que se encontraba inconforme con la decisión tomada por la última entidad y solicitó que se revisara. Sin embargo, la parte accionada consideró que dentro del escrito presentado no se expresó intensión alguna de apelar la decisión y únicamente confirmó su decisión, entendiendo que presentaba una solución a un recurso de reposición.

14.- Ahora bien, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia se abstuvo de enviar su decisión tomada ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez debido a que, a pesar de que la actora presentó un escrito manifestando su inconformidad, no solicitó de manera expresa el recurso de apelación. En consecuencia, el dictamen de pérdida de capacidad laboral de la tutelante no fue revisado por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe determinarse si la Junta Regional de Invalidez de Antioquia vulneró los derechos fundamentales de la actora al abstenerse de enviar su dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral a revisión por parte de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Siendo este el problema a resolver, resulta pertinente recordar el artículo 34 del Decreto 2463 de 2001, norma que determinó que el recurso de apelación se presenta mediante un escrito al cual no se le debe exigir ningún tipo de formalidad especial y en donde, únicamente, se requiere de la manifestación de inconformidad por parte del interesado.

En razón a lo expuesto, el escrito presentado por la parte actora pudo haber sido interpretado de dos formas. La primera se refiere a que, dentro del escrito no se solicitó de manera expresa el recurso de apelación y, únicamente, podía tomarse como la interposición de un recurso de reposición que debía ser resuelto por la misma entidad –interpretación adoptada por la parte accionada-.

La segunda forma de interpretación que, conforme a la informalidad que se predica del proceso de interposición del recurso de apelación contra las decisiones tomadas por las juntas de calificación de invalidez, el escrito presentado debió entenderse como un recurso de apelación y, de ésta forma, continuaba con su revisión por parte de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Considera la Sala de Revisión que, en aras del amparo al debido proceso que ostenta la actora, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia debió optar por la segunda interpretación pues resulta acorde con los lineamientos establecidos por la jurisdicción Constitucional y permite una protección más amplia al derecho fundamental aludido.

De ésta forma, resulta desproporcionado impedir que la tutelante cuente con la oportunidad de que su dictamen de pérdida de capacidad laboral sea revisado por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez cuando la norma estipula que “[e] l recurso de apelación podrá interponerse directamente sin que se requieran formalidades especiales, señalando los motivos de inconformidad y acreditando las pruebas que se pretendan hacer valer”.

Y como ya se mencionó, la Corte Constitucional ha sido muy enfática en determinar que, apartarse de los lineamientos establecidos por las normas, dentro de un proceso administrativo, conlleva de forma directa a la vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

En consecuencia a todo lo expuesto, procederá la presente Sala de Revisión a revocar el fallo de tutela proferido por el Juzgado Cuarto Civil del Municipal de Medellín - Antioquia mediante el cual declaró improcedente la presente acción de tutela y procederá a ordenar a la parte accionada que envíe la calificación de pérdida de capacidad laboral de la actor ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para su eventual revisión.

Adicionalmente, determina la Sala que la procedencia del recurso de apelación, como resultado a la protección al debido proceso, no resguarda la totalidad de los derechos amenazados en el presente caso. De ahí que, con el fin de establecer la justicia material y la protección sustancial de derecho fundamental a la seguridad social en pensión de la tutelante, se procederá a ordenar a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia que comunique a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez que, para resolver el recurso de apelación debe realizar una nueva valoración médica a la actora en la cual se determine su estado actual de salud.

Lo anterior se fundamenta en que ha transcurrido mucho tiempo desde el momento en que se realizó la calificación de invalidez hasta la notificación del presente fallo y, dado que las enfermedades de la señora Bermúdez pueden aumentar con el paso del tiempo, resulta pertinente evaluar el porcentaje de pérdida de capacidad laboral de la accionante conforme a su estado actual de salud.

III. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido el once (11) de julio de 2012 por el Juzgado Cuarto Civil del Municipal de Medellín - Antioquia, y en su lugar CONCEDER el amparo de los derechos debido proceso de la señora Rosa Elvira Bermúdez.

Segundo.- ORDENAR a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia que, en el término de tres (3) días admita y envié el recurso de apelación del proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral de la señora Rosa Elvira Bermúdez ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para su eventual revisión.

Tercero.- ORDENAR a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia que, comunique a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez que ésta debe realizar una nueva valoración médica a la señora Rosa Elvira Bermúdez para determinar su estado actual de salud y así poder resolver el recurso de apelación de la calificación de pérdida de capacidad laboral de la actora.

Cuarto.- LÍBRENSE las comunicaciones 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.

ALEXEI JULIO ESTRADA Magistrado MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado Con aclaración de voto Con salvamento parcial de voto MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] En adelante, todas las referencias de folios pertenecerán al cuaderno principal a menos que se especifique lo contrario.

[2] “CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.” (…) [3] “ ARTICULO 40.-Controversias sobre los dictámenes de las juntas de calificación de invalidez . Las controversias que se susciten en relación con los dictámenes emitidos por las

juntas de calificación de invalidez, serán dirimidas por la justicia laboral ordinaria de conformidad con lo previsto en el Código de Procedimiento Laboral, mediante demanda promovida contra el dictamen de la junta correspondiente. Para efectos del proceso judicial, el secretario representará a la junta como entidad privada del régimen de seguridad social integral.

Los procedimientos, recursos y trámites de las juntas de calificación de invalidez se realizarán conforme al presente decreto y sus actuaciones no constituyen actos administrativos." [4] Véase en sentencias como las T-108 de 2007, T-773-09, T-328-11 [5] Sentencia T-518 de 2011.

De manera análoga, este argumento ha sido expuesto por sentencias como la T-158 de 2006, T-792 de 2007, entre otras. [6] Véase también en la T-518 de 2011.

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

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

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

Cuando la incapacidad declarada par una de las entidades antes mencionadas (ISS, Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones-, ARP, aseguradora o entidad promotora de salud) sea inferior en no menos del diez por ciento (10%) a los límites que califican el estado de invalidez, tendrá que acudirse en forma obligatoria a la Junta Regional de Calificación de Invalidez por cuenta de la respectiva entidad.

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

Las Entidades Promotoras de Salud deberán emitir dicho concepto antes de cumplirse el día ciento veinte (120) de incapacidad temporal y enviarlo antes de cumplirse el día ciento cincuenta (150), a cada una de las Administradoras de

Fondos de Pensiones donde se encuentre afiliado el trabajador a quien se le expida el concepto respectivo, según corresponda.

Cuando la Entidad Promotora de Salud no expida el concepto favorable de rehabilitación, si a ello hubiere lugar, deberá pagar un subsidio equivalente a la respectiva incapacidad temporal después de los ciento ochenta (180) días iniciales con cargo a sus propios recursos, hasta cuando se emita el correspondiente concepto".

(…) [8] Sentencia T-417 de 1997, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell. [9] Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia constitucional también ha establecido que los procedimientos adelantados por las juntas de calificación de invalidez no tienen naturaleza administrativa ni jurisdiccional, porque su finalidad es exclusivamente la certificación de la incapacidad laboral para efectos del reconocimiento de las prestaciones sociales que la requieren. Al respecto puede consultarse la sentencia C-1002 de 2004, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

[10] Véase también en sentencias como la T-436 de 2005, T-108 de 2007, T-328 de 2008 y T-773 de 2009.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 8 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.