



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO DIECIOCHO LABORAL
DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, veinticinco de agosto de dos mil veintidós

PROCESO	Acción de tutela
ACCIONANTE	Elsa Dubis Ucros Gutiérrez
ACCIONADOS	Junta Nacional de Calificación de Invalidez
RADICADO	05001 31 05 018 2022 00330 00
INSTANCIA	Primera
DECISIÓN	Declara Improcedente

Conforme a lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 2591 de 1991, procede el Despacho a definir la viabilidad de la Acción de Tutela de la referencia.

ELEMENTOS FÁCTICOS

Manifiesta el accionante que, cuenta con 53 años de edad, que no se encuentra en condiciones óptimas para laborar por su avanzada edad y tener diagnóstico de diabetes, episodio de ansiedad y depresión, espondilopatía interespinosa, hipertensión esencial, hipotiroidismos, obesidad, trastorno somatoforme, razón por la cual decidió someterse a un proceso de calificación de pérdida de la capacidad laboral.

Indica que COLPENSIONES por intermedio de su grupo médico calificador dio apertura al proceso de calificación de la pérdida de capacidad laboral, emitiendo un dictamen con el que estuvo inconforme. Posteriormente, el 23 de marzo de 2022 la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia emite el dictamen número 100809-2022, con una fecha de estructuración del 30/01/2021, calificando como pérdida de capacidad laboral el 47.5%.

Resalta que la Junta Regional de Calificación de Invalidez asignó un 15% de pérdida de capacidad laboral en las restricciones del rol laboral por considerar que solo se encontraba reubicada en el puesto de trabajo, y que no tuvo en cuenta la reducción sustancial en las funciones de trabajo, el recorte de sus actividades laborales y de la jornada de trabajo y que tampoco tuvo en cuenta la totalidad de sus patologías psiquiátricas. Que, por lo anterior, presentó recurso de apelación en busca de aumentar el valor porcentual del rol laboral, con la finalidad de que se incluyan las deficiencias omitidas en sus trastornos mentales.

Relata que La junta Nacional de Calificación de Invalidez le asignó cita de valoración personal para el 2 de agosto de 2022, para la cual envió la historia clínica actualizada con conceptos de psiquiatría, el certificado de actividades laborales recortadas por el cambio de funciones y recorte de jornada laboral.

Señala que el día 4 de agosto de 2022 la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, emite dictamen No. 43650326-15399 en el que decide CONFIRMAR adrede el dictamen emitido por la Junta Regional, sin darle importancia a toda la documentación que, a su juicio considera demuestra los motivos por los cuales su capacidad laboral se encuentra gravemente disminuida, y que fue aportada antes de la cita de valoración y el recurso de apelación presentado, asegurando que en el dictamen no se relacionó ningún concepto de los actualizados que fueron aportados ni el certificado del rol laboral que fue enviado con anterioridad, presentando múltiples errores de trámite y de fondo que obligan acudir ante el Juez Constitucional.

SOLICITUD DE TUTELA Y DERECHOS INVOCADOS

Pretende la accionante se tutelen los derechos fundamentales vulnerados al mínimo vital, vida digna, seguridad social, igualdad, debido proceso, ordenando a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, realice nuevo estudio del expediente y emita nuevo dictamen de pérdida de capacidad laboral, en donde estudie la información aportada, corrija los errores y omisiones y otorgue una calificación acorde a los parámetros establecidos por el debido proceso.

RESPUESTA DEL ENTE ACCIONADO

En providencia del 12 de agosto de 2022 se admitió la presente acción de tutela, ordenándose la notificación y concediéndole a la entidad accionada el término de dos (2) días para que rindieran informe respecto de los hechos de la tutela.

Estando dentro del término para hacerlo, la entidad accionada Junta Nacional de Calificación de Invalidez, indicó que la sala de decisión número dos resolvió el recurso de apelación de la señora Elsa Ucros en la audiencia privada de decisión realizada el 04 de agosto en la que se emitió el dictamen No. 43650326 – 15399 que, en resumen, determinó origen: enfermedad común, pérdida de capacidad laboral: 47.55%. fecha de estructuración: 26/03/2021.

Indica que, por expreso mandato legal, contra el dictamen emitido no procede ningún recurso al encontrarse en firme, y que solo puede ser controvertido ante la jurisdicción ordinaria. Adiciona que la acción de tutela presentada no cumple con el requisito de procedibilidad, ya que el legislador determinó que las decisiones adoptadas por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez sólo pueden ser controvertidas ante la jurisdicción ordinaria y que el proceso establecido por el legislador para dirimir las controversias que se planteen contra los dictámenes emitidos por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez corresponde a la jurisdicción laboral siendo el juez natural que resuelva sobre la legalidad del dictamen emitido.

Adiciona que el equipo médico calificador de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez goza de completa autonomía médica, técnica y científica para tomar las decisiones en los casos que se someten a su conocimiento, siempre en estricta aplicación de los protocolos establecidos en el manual único de calificación.

Concluyó que la señora Ucros NO cumple con los requisitos legales para aplicar el máximo de calificación de la tabla con la cual se califica el rol laboral, además, que en caso de que el juez de tutela considere que le asiste razón a la accionante, solicita que en el fallo se deje establecida de manera clara y puntual por parte del operador judicial cuál debe ser la calificación que el equipo médico debe dar a la señora Elsa Ucros, teniendo en cuenta que una decisión en sede de tutela que se limite a ordenar que la entidad revise nuevamente el expediente de la paciente carecería de todo sentido y lógica teniendo en cuenta que al contener el dictamen una decisión a la que se llega aplicando protocolos médicos, técnicos y científicos legalmente establecidos, NO se puede emitir una decisión diferente a la que se pretende dejar sin efectos.

TRÁMITE DE LA TUTELA

Una vez adelantado el trámite correspondiente, se observa que resulta procedente proferir decisión de fondo, toda vez que no se observa causal de nulidad que invalide el trámite de tutela y por ser este Despacho competente para conocer de la acción de tutela impetrada, deconformidad con lo previsto en el art. 86 C. P. de Colombia y el Decreto 2591 de 1991.

PROBLEMA JURÍDICO

Conforme a la situación fáctica planteada, corresponde al Despacho determinar si se cumple con el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela para que se ordene a la accionada aumentar el valor porcentual de pérdida de la capacidad laboral, o que calificación debe dar el equipo médico calificador a la accionante, u ordenar que realice un nuevo estudio del expediente y emita nuevo dictamen porque, en sentir de la accionante, no haber valorado los conceptos de psiquiatría y el certificado de actividades laborales recortadas por el cambio de funciones y recorte de jornada laboral.

Encontrándose en este asunto, que resulta improcedente la acción de tutela en el caso particular en relación con lo planteado en el problema jurídico a resolver, al no cumplirse el requisito de subsidiariedad, toda vez que, existe otra vía para solicitar controvertir los dictámenes emitidos por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez ante el juez natural, como tampoco resulta plausible ordenar un nuevo dictamen, ello conforme a las pruebas allegadas a la foliatura, sin que se evidencie perjuicio irremediable que habilite al juez Constitucional para conocer del presente asunto, tal como pasa a explicarse:

CONSIDERACIONES

El artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991, señalan que procede la acción de tutela para reclamar la protección inmediata a derechos fundamentales ante la vulneración o amenaza de la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particulares que cumplan función pública. Un aparte de la norma es el siguiente:

Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces..., la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad

pública.

(...)

la ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

De acuerdo a la disposición antes citada, debe indicarse que la tutela es procedente ante cualquier entidad pública de cualquier nivel o de un particular en los casos señalados jurisprudencialmente, con el fin de solicitar la protección de los derechos fundamentales que se consideren amenazados o vulnerados por ellas.

Ahora, frente al principio de subsidiariedad de la acción de tutela, de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, además de demostrar que se está en presencia de una vulneración a los derechos fundamentales por cualquier autoridad sea pública o privada es indispensable la existencia de un perjuicio o amenaza inminente de que se cause el daño, en relación con un derecho fundamental para que la acción de tutela tenga cabida y prosperidad.

De esa forma se ha explicado por la H. Corte Constitucional, en los siguientes términos:

El procedimiento preferente y sumario de que se trata pierde su razón de ser cuando los fines perseguidos por el accionante son diversos del enunciado objeto. De allí que no resulte admisible si los derechos en juego no son fundamentales, o si se busca remediar situaciones o dirimir controversias respecto de las cuales el sistema jurídico tiene establecidas normas, acciones y procedimientos ordinarios, pues la tutela es una institución que se integra a las existentes dentro de una concepción sistemática del ordenamiento jurídico y, por ende, no se la puede concebir como fórmula de indiscriminada aplicación ni como sustituto de los procesos que normalmente se tramitan ante jueces y tribunales¹

En ese sentido debe indicarse que la acción de tutela constituye en sí misma un mecanismo y garantía que la Constitución le otorga a toda persona para acudir ante un juez en defensa de sus derechos fundamentales, siendo un instrumento autónomo, subsidiario y de aplicación inmediata para la protección de éstos, cuando quiera que sean violados o amenazados por una autoridad pública, o por personas privadas en algunos casos específicos previstos por el legislador, cuando el afectado se halla en estado de indefensión frente al trasgresor, por conductas activas u omisivas, con las que se viola o pone en peligro de vulneración aquellos derechos fundamentales. Pero se requiere que no exista otro medio defensivo; o que, existiendo, no sea eficaz para evitar la consolidación de un perjuicio irremediable, y en este caso procede la tutela como mecanismo transitorio.

Además de lo anterior, pese a la informalidad en la acción de tutela la parte accionante debe cumplir con el deber de aportar los elementos pertinentes e idóneos, para que el juez constitucional, llegue al convencimiento de la alegada vulneración del derecho y la materialización de un posible perjuicio irremediable, tal como lo señala la H. Corte Constitucional en la Sentencia T-196 de 2010, de la cual se transcribe un aparte:

Enfáticamente que no basta con afirmar que un derecho se encuentra sometido a un perjuicio irremediable, es necesario, además, que el afectado explique en qué consiste dicho perjuicio, señale las condiciones que lo enfrentan al mismo y aporte mínimos elementos de juicio que le permitan al juez de tutela verificar la existencia del elemento en cuestión.

Así, como lo ha establecido la H. Corte Constitucional en desarrollo del inciso 3° del artículo 86 superior, hay lugar a la procedencia de la acción de tutela cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa, salvo que sea utilizada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Así, en la sentencia T-588 de 2007, se sostuvo:

La subsidiariedad, surge como requisito básico de procedencia de la acción de tutela, en tanto ésta se instituyó como un mecanismo judicial, excepcional, cuyo empleo es residual, es decir, es menester que las personas recurran inicialmente a los medios ordinarios de defensa cuando estos sean oportunos y eficaces, de tal suerte que les asegure una adecuada protección de sus derechos, excluyendo la acción de tutela como primera opción en tanto esta resultaría improcedente.

De tal forma, la acción constitucional referida, solo procede cuando no exista algún medio judicial o administrativo que pueda revertir la decisión que presuntamente afecta el derecho fundamental, o cuando éstos resulten ineficaces para proteger el derecho vulnerado, o se utilice la acción de tutela como mecanismo transitorio a fin de evitar un perjuicio irremediable en cuyo caso surgiría esta acción como mecanismo alternativo de protección hasta tanto la autoridad correspondiente decida de fondo sobre el asunto y frente a la eficacia e idoneidad de los medios de defensa, ha establecido la jurisprudencia que se requiere un análisis del caso particular, en relación con el perjuicio que se puede generar, con el fin de no desplazar los medios de defensa ordinarios. Lo anterior se dijo entre otras en la sentencia T 276 de 2014, en los siguientes términos:

Ahora bien, independientemente de que la acción de tutela sea propuesta por una persona en situación de debilidad manifiesta o un sujeto de especial protección constitucional, sólo será procedente si, como resultado de un perjuicio irremediable, los medios ordinarios de defensa resultan ineficaces o inidóneos a la luz del caso concreto. Su análisis y la evaluación del perjuicio irremediable deben realizarse con el ánimo de preservar la naturaleza de la acción de tutela. Esto es, (i) evitar que desplace a los mecanismos ordinarios al ser estos los espacios preferentes para invocar la protección de los derechos constitucionales; y (ii) garantizar que opere únicamente como el último recurso cuando, en una circunstancia específica, se requiere suplir los vacíos de defensa que presenta el orden jurídico para la protección de los derechos fundamentales.

4.4. La determinación de la eficacia e idoneidad de los recursos ordinarios no debe obedecer a un análisis abstracto y general. Es competencia del juez constitucional analizar la funcionalidad y eficacia de tales mecanismos a la luz del caso concreto y de la situación del accionante para determinar si ellos, realmente, permiten asegurar la protección efectiva de los derechos constitucionales fundamentales cuyo amparo se pretende. En relación con la situación del actor, entendiéndose, por ejemplo, su edad, su estado de salud o el de su familia, sus condiciones económicas y la posibilidad de que, para el momento del fallo definitivo por la vía ordinaria, la decisión del juez sea inoportuna o inocua.

Obviar lo anterior, sería convertir la tutela en una instancia en la cual debatir un derecho, o en una alternativa a la cual sacar provecho cuando no se interponen las demás acciones o para revivir pleitos ya perdidos, entrando a sustituir la acción constitucional las demás acciones o recursos legales existentes pues como se ha explicado por la alta corporación constitucional:

La integridad de la función estatal de administrar justicia resultaría gravemente comprometida si se permitiera que un mecanismo especial y extraordinario como la acción de tutela, dirigido exclusivamente a la protección de los derechos fundamentales, pudiera suplir los instrumentos y recursos ordinarios que el ordenamiento pone a disposición de aquellas personas que persiguen la definición de alguna situación jurídica mediante un proceso judicial.²

Si bien la acción de tutela no es un medio alternativo ni complementario de las decisiones de otras autoridades, puede proceder cuando se encuentra plenamente acreditado que el actor no pudo utilizar las otras acciones de defensa por encontrarse en alguna situación que, desde el punto de vista fáctico o jurídico, se lo impedía por completo y, en cuyo caso, la aplicación. Por lo tanto, y teniendo en cuenta la prevalencia del derecho sustancial (artículo 228 C.P.) y la necesidad impuesta por la Constitución Política, de dar efectividad a los derechos fundamentales (artículos 2, 5 y 86 ibíd), el juez constitucional debe determinar en cada caso en concreto la eficacia del medio judicial o administrativo que formalmente se muestra como alternativo, para establecer si en realidad, consideradas las circunstancias del solicitante, se está ante un instrumento que sirva a la finalidad específica de garantizar materialmente y con prontitud el pleno disfrute de los derechos conculcados o sujetos a amenaza³.

ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

En esta acción de tutela se solicita la protección de los derechos fundamentales al mínimo vital, vida digna, seguridad social, igualdad, debido proceso, los cuales considera vulnerados la accionante por la entidad accionada, porque en el dictamen que calificó la pérdida de capacidad laboral no valoró los conceptos de psiquiatría, ni el certificado de actividades laborales recortadas por el cambio de funciones y recorte de jornada laboral, por lo que solicita se realice el estudio del expediente y emita nuevo dictamen de pérdida de capacidad laboral, en donde estudie la información aportada, corrija los errores y omisiones y otorgue una calificación acorde a los parámetros establecidos por el debido proceso.

Entre tanto, la accionada Junta Nacional de Calificación de Invalidez señaló que la señora Ucros no cumple con los requisitos legales para aplicar el máximo de calificación de la tabla con la cual se califica el rol laboral; que el equipo médico calificador goza de completa autonomía médica, técnica y científica para tomar las decisiones en los casos que se someten a su conocimiento, siempre en estricta aplicación de los protocolos establecidos en el manual único de calificación, que el legislador determinó que las decisiones adoptadas por esa entidad, sólo pueden ser controvertidas ante la jurisdicción ordinaria y que el proceso establecido para dirimir las controversias que se planteen contra los dictámenes emitidos corresponde a la jurisdicción laboral, siendo este el juez natural que resuelva sobre la legalidad del dictamen emitido.

Ahora bien, dado que el eje central de la queja de la accionante radica en que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, al emitir el dictamen que calificó la pérdida de capacidad laboral en 47.55%, no valoró los conceptos de psiquiatría, ni el certificado de actividades laborales recortadas por el cambio de funciones y recorte de jornada laboral, el Despacho pasa a referirse a las pruebas que obran en el expediente, las que fueron

aportadas por la misma accionante como anexo al escrito de tutela.

Es así como se observa en algunos apartes del dictamen de determinación de origen y/o pérdida de capacidad laboral y ocupacional (Expediente digital índice 2, folios 37 a 100) como la Junta Nacional de Calificación de Invalidez se refirió a los conceptos de psiquiatría:

(...) La Junta Nacional de Calificación de Invalidez realizó revisión de toda la documentación y pruebas allegadas hasta el último día previo a la audiencia de decisión acorde al Art 3 decreto 1352 y Art. 2.2.5.1.3 decreto 1072 de 2015, se transcriben algunos apartes del expediente aclarando todos los registros se tienen en cuenta para el análisis del caso aunque no todos se transcriban.

02/08/2022 – Concepto emitido por EPS Sura. Aportado por correo: DIAGNÓSTICO(S) Y SECUELAS: Trastorno depresivo recurrente, no especificado. Problemas relacionados con la desaparición o muerte de un miembro de la familia. ETIOLOGÍA PROBABLE Multifactorial. RESUMEN DE LA HC: "Elsa 52 años, con antecedentes descritos, que venía con mejor control sintomático Suspendió escitalopram por medicina general, empeoran síntomas. Se reinicia Al examen mental sin hallazgos significativos. Con buena adherencia, tolerancia y respuesta clínica. Tiene acompañamiento familiar, buena conciencia de enfermedad y entiende los signos de alarma. No hay signos de alarma en psiquiatría como síntomas hipomaniacas, psicóticos ni ideas de muerte o suicidio activa. Paciente consulta en SAMEIN desde 2019 atenciones con psiquiatría, médico general experto, psicología y otros, última atención en esta I.P S enero de 2022. No ha requerido de internaciones hospitalarias en esta I P S. TRATAMIENTO CONCLUIDO Y REHABILITACIÓN REALIZADA: Escitalopram tableta 10mg Quetiapina 25 mg Tableta. ESTACO ACTUAL: Alerta orientada, ingresa por sus propios medios, amable, hace contacto visual, buena presentación personal normoquinética euproséxica, afecto modulado, hipotónica. lenguaje claro, coherente, pensamiento lógico, sin ideas delirantes, sin cogniciones de minusvalía, sin desesperanza, sin ideas de muerte ni suicidas ni hetero agresivas sin alteraciones senso-perceptivas ni actitud alucinatoria, inteligencia impresiona promedio, funciones mentales superiores conservadas, introspección buena prospección en construcción juicio y raciocinio conservado. TERAPÉUTICA POSIBLE - PLAN DE REHABILITACIÓN: "Escitalopram tableta 10mg Quetiapina 25 mg tableta". POSIBILIDAD DE RECUPERACIÓN: NO. PRONÓSTICO A CORTO Y MEDIANO PLAZO: DESFAVORABLE

En el mismo documento reseñado- dictamen de determinación de origen y/o pérdida de capacidad laboral y ocupacional-, la accionada se refiere al certificado de actividades laborales recortadas por el cambio de funciones y recorte de jornada laboral, punto que la accionante discute no se tuvo en cuenta en la respectiva valoración:

Fecha: 03/08/2022 Especialidad: Terapia Ocupacional VALORACIÓN INTERDISCIPLINARIA JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ. Terapia Ocupacional (03- 08-2022) Durante la valoración la (el) paciente aporta la siguiente información ... Mujer de 53 años, vive en Medellín junto con esposo y dos hijos de 25/15 años, habita en vivienda alquilada. Sabe conduce moto, pero no lo hace, se moviliza en taxi. Frente el a rol laboral empleada de COOPETRABAN, (ahorro y crédito) analista de

operaciones, desde el año 2003 reubicada hace 4 años en labores en casa lunes miércoles viernes sábado y oficina el martes y jueves. Solamente llama a las personas de cumpleaños y en oficina hace los mismo adicionalmente organiza el movimiento contable y relaciona la documentación que se genera que es de otras agencias. La jl de casa sin horario, en la oficina de 8 am. A 1 pm y de 2 a 4 pm Salario sin modificación.

Pues bien, conforme a lo transcrito en precedencia se observa que, contrario a los dichos de la accionante, la entidad accionada efectuó la revisión de la documentación y pruebas allegadas hasta el último día previo a la audiencia de decisión, por consiguiente no hay lugar a que esta instancia judicial ordene se practique un nuevo dictamen por falta de valoración de los conceptos de psiquiatría, ni el certificado de actividades laborales recortadas por el cambio de funciones y recorte de jornada laboral, como lo pretende la parte actora.

Se itera, la acción de tutela procede de manera subsidiaria y, por lo tanto, no constituye un medio alternativo o facultativo que permita complementar los mecanismos judiciales ordinarios establecidos por la ley. Adicionalmente, la Corte señaló que no se puede abusar del amparo constitucional ni vaciar de competencia a la jurisdicción ordinaria, con el propósito de obtener un pronunciamiento más ágil y expedito, este mecanismo de amparo residual no es el llamado a sustituir los medios ordinarios de defensa judicial toda vez que éste no ha sido consagrado para reemplazar los medios judiciales dispuestos por el Legislador para tales fines.

Como se dijo en precedencia, se habilita la intervención del juez constitucional cuando se acredita la existencia de un perjuicio irremediable, donde el medio ordinario no se considera idóneo para que cese la vulneración, quedando a carga de la parte actora acreditar tales situaciones en el trámite de la acción constitucional. Sin embargo, en este asunto, no se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable que permita a esta dependencia judicial concluir que el trámite dispuesto para la protección de sus derechos no sea eficaz o idóneo, en consecuencia, debe concluirse que la acción constitucional es improcedente.

Finalmente, se ordenará notificar la decisión en la forma establecida por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, indicándose a las partes que la misma puede ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación y que en caso de no impugnarse la acción, una vez el fallo alcance ejecutoria formal, se enviará lo actuado ante la H. Corte Constitucional a efectos de su eventual revisión.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, EL JUZGADO DIECIOCHO LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN, administrando Justicia en nombre de la República y por mandato constitucional,

FALLA

PRIMERO. DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de Tutela interpuesta por la señora ELSA DUBIS UCROS GUTIÉRREZ, contra la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, por lo explicado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. ORDENAR la notificación de este fallo en la forma establecida en el Artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, advirtiéndole a las partes que el mismo puede ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

En caso de no impugnarse, una vez alcance ejecutoria formal, se enviará lo actuado ante la Honorable Corte Constitucional para a su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



ALBA MERY JARAMILLO M.

JUEZA

ERG