



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO LABORAL DEL CIRCUITO DE BELLO

1 de Marzo de 2021

Proceso	Acción de Tutela
Accionante	ARISTIDES DE JESUS ZAPATA ACEVEDO
Accionado	JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA y JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ
Radicado	No. 05-088-31-05-001-2021-00072-00
Providencia	Sentencia No. 011 de 2021

OBJETO

Decidir de fondo la presente Acción de Tutela, promovida por el señor ARISTIDES DE JESUS ZAPATA ACEVEDO, identificado con cédula de ciudadanía número 70.137.422 contra la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA y la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ. Se ordenó vincular a COLPENSIONES-.

COMPETENCIA

Este despacho es competente para conocer de la presente acción de tutela, teniendo en cuenta el domicilio del accionante y el hecho de que, por reglas de reparto, corresponde también a este Juzgado conocer de esta tutela, dada la naturaleza jurídica que ostenta la entidad accionada.¹

LA ACCIÓN DE TUTELA

HECHOS

El señor ARISTIDES DE JESUS ZAPATA ACEVEDO, solicita protección a sus derechos constitucionales al debido proceso, a la vida digna y seguridad social, los cuales vienen siendo vulnerados por la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA y la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ.

¹ Decreto 1382 de 2000, en armonía con el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991

Como sustento de lo anterior, señala que el día 27 de junio de 2013 tuvo un accidente mientras trabajaba para la empresa MINCIVIL S.A., en el cual sufrió un trauma cervical. Fue incapacitado durante 3 días por "trauma" según los rayos x realizados, y, posteriormente, lo reintegraron a la labor. El dolor cervical era constante y fuerte por lo que debió consultar nuevamente. Posteriormente empezó a padecer intensa cervicobraquialgia izquierda. Por lo cual, inició tratamiento con ortopedista y fisiatra. Fue calificado entre los años 2013 y 2014 por la ARL SEGUROS BOLIVAR, la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN y la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN CON 0.0% de secuelas por accidente de trabajo. El día 13 de marzo de 2015, por orden de Fallo de tutela le realizaron disquetomía ("artrodesis anterior de columna fijación de C5, C6 y C7") anterior de cuello y colocación de implantes intersomáticos. Después de la cirugía del 13 de marzo de 2015 ha estado en sucesivas incapacidades médicas.

Por lo anterior, señala, que nuevamente en el año 2016 se le inició proceso de calificación de la pérdida de capacidad laboral, donde Seguros Bolívar le otorgó 0%. Recurrió al dictamen y la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTOQUIA mediante dictamen N° 65288, notificado el 3 de abril de 2017 ratificó que no ostentaba ninguna pérdida o porcentaje de disminución de la capacidad laboral. El día 23 de enero de 2017 el medico ortopedista Jaime Acosta Montoya expidió certificación en la que indica "El paciente fue intervenido quirúrgicamente por el suscrito medico en la clínica las vegas, de su columna cervical el 13 de marzo de 2015... por el periodo tan prolongado de incapacidades la aseguradora lo calificó en la pérdida de capacidad laboral...manifiesta no poder trabajar y REALMENTE EN ESTE MOMENTO NO CREO QUE SE REINTEGRE AL TRABAJO..."

Manifiesta el accionante que la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ el día 16 de junio de 2018 expide dictamen en el que nuevamente el nivel de pérdida otorgado es 0%. En vista de todo lo sucedido, el día 29 de agosto de 2018 inició proceso de determinación de pérdida de capacidad laboral ante Colpensiones. Luego de requerir

anexos a la historial clínico, Colpensiones procedió a expedir el dictamen número DML 3379714 del 21 de mayo de 2019, notificado el 10 de junio de 2019 en cual otorga una pérdida de 28%. Afirma que interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra del dictamen número DML 3379714 expedido por Colpensiones. La JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTOQUIA mediante DICTAMEN N° 083468-2019 del 16 de octubre de 2019, notificado el 13 de noviembre de 2019, indicó que tenía una pérdida o porcentaje de disminución de la capacidad laboral y ocupacional del 32,50%. La JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTOQUIA no realizó el procedimiento debido para la calificación, pues no cumplió con las obligaciones mínimas esenciales para la realización de una verdadera valoración ajustada a la realidad y al ordenamiento jurídico que regula su función. La JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTOQUIA sólo se limitó a citar de manera general un resumen de los antecedentes clínicos, sin tomar en consideración su condición real de salud actual y la degeneración inevitable de la misma. El proceso fue conocido por la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ en el año 2020 y en razón de la pandemia por COVI-19 la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ indicó que iba a calificar basándose únicamente en la documentación aportada en el expediente y que podían enviarse por correo electrónico las historias clínicas adicionales. De acuerdo con lo solicitado por la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ envió cuatro correos electrónicos con información de su estado de salud y con nuevas historias clínicas, mismos que evidentemente no fueron analizados por la junta.

Por último, dice que la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTOQUIA y la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ desconocieron los conceptos médicos y diagnósticos según los cuales presentó unas afectaciones físicas que en cierta medida son explicables y en otra son inexplicables, pero que a su vez ya son intratables y ya no hay lugar a obtener ninguna mejoría. Aunado a todo lo anterior la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ no realizó notificación oportuna del DICTAMEN N° 70137422-33637 del 29

de octubre de 2020, pero finalmente, el día 02 de febrero de 2021 le remitieron el dictamen al correo electrónico.

Así las cosas, solicita se ordene a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTOQUIA dejar sin efectos el DICTAMEN N° 083468-2019 del 16 de octubre de 2019 Y se ordene a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ dejar sin efectos el DICTAMEN N° 70137422-33637 del 29 de octubre de 2020. Igualmente, solicita se ordene a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTOQUIA y a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ iniciar nuevo proceso de calificación y realizar una valoración integral y coherente de su condición de salud de conformidad con lo establecido en las normas que rigen su actuar y sus funciones.

ANEXOS

- Pantallazos correos electrónicos Junta Nacional
- Historia clínica
- Dictamen Junta Regional de Calificación de Invalidez
- Dictamen Junta Nacional de Calificación de Invalidez

RESPUESTA DE LA JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ

Notificada en debida forma, la entidad accionada dio respuesta a la tutela mencionando que procedió a actuar en derecho, garantizando la protección de los derechos del accionante, realizando todo lo concerniente bajo la normatividad legal vigente de acuerdo a la historia clínica aportada, por lo que cuenta con pleno soporte probatorio y además guarda plena concordancia con las disposiciones legales y técnicas que rigen la calificación de Pérdida de Capacidad laboral a partir del estado de salud que presentaba el paciente al momento de su evaluación y a la luz del Manual Único de Calificación.

El dictamen emitido en esta entidad adquiere firmeza y la única manera de debatirlo es mediante la jurisdicción ordinaria laboral de conformidad

con los Art. 44 y 45 del Decreto 1352 de 2013 unificado por el Decreto 1072 de 2015, y no mediante la acción de tutela que es un mecanismo para proteger los derechos de una persona que considere que se están vulnerando o se ve amenazada en sus derechos, caso que no corresponde al paciente, pues esta entidad dio trámite al recurso que cursaba en esta entidad cumpliendo con la normatividad vigente.

Esta entidad se permite en describir en detalle el trámite de la calificación, así: 1. El dictamen fue realizado en primera oportunidad por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, determinando un porcentaje de 28.00% a los diagnósticos Trastorno de los discos intervertebrales no especificados sistema osteomuscular, Trastorno de disco cervical con radiculopatía sistema locomotor de origen Enfermedad común, con fecha de estructuración 13/03/2019. 2. El señor Arístides de Jesús Zapata Acevedo no estuvo de acuerdo con el pronunciamiento y presentó recurso de apelación, remitiendo el expediente a la Junta Regional de Antioquia. 3. La Junta Regional determinó mediante el dictamen No 083468-2019 de fecha 16/10/2019, estableció que la pérdida de capacidad labora que padecía el accionante al momento de la calificación eran las secuelas de las patologías Trastorno de disco cervical con radiculopatía – Trastornos de los discos intervertebrales no especificado, con un porcentaje de 32.50%, de origen enfermedad común y con una fecha de estructuración de 13/03/2015. 4. El apoderado del señor Arístides de Jesús, no estuvo de acuerdo y presentó recurso de reposición en subsidio de apelación dentro de los términos legales.

Así mismo, indicó la entidad, que es menester indicar al despacho, que los pacientes cuentan con dos figuras plenamente establecidas en la normatividad en caso de inconformidad con la decisión: • La revisión de la calificación la cual se encuentra establecida en el Decreto 1072 de 2015, en el artículo 2.2.5.1.53, esta figura se aplica a los casos en que el paciente evidencia que el estado de salud a desmejorado o que presenta nuevos diagnósticos que no han sido calificados. • En caso de inconformidad con la decisión la norma a establecido, la Justicia Laboral

Ordinaria, en los términos del artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, esto en razón a que contra los dictámenes emitidos por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez no procede recurso alguno.

Por lo anterior, solicita se declare improcedente la actual acción constitucional, dado que el accionante tiene otros mecanismos de defensa judicial, para controvertir los dictámenes emitidos por la Junta Nacional.

RESPUESTA DE LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA

Notificada en debida forma, la entidad accionada dio respuesta a la tutela mencionando que revisados los archivos de esta Junta Regional se encontró que la AFP Colpensiones el día 02 de agosto de 2018 radicó documentación para iniciar proceso de calificación de origen a nombre del señor ARISTIDES DE JESUS ZAPATA ACEVEDO. La Sala Primera de Decisión en audiencia privada celebrada el día 16 de octubre de 2019 bajo el radicado No 083468-2019, asignó una pérdida de capacidad laboral y ocupacional del 32,50% con fecha de estructuración del 13 de marzo de 2015. El dictaminado demostró inconformidad con la calificación al interponer recurso de reposición y apelación, la Junta Regional confirmó el dictamen de calificación y concedió el recurso de apelación que en segunda instancia resuelve la Junta Nacional.

Así mismo indicó, que el dictamen de calificación se encuentra ejecutoriado, razón por la cual, si el dictaminado o alguna de las partes interesadas en el proceso de calificación se encuentran en desacuerdo, deben de acudir a la jurisdicción ordinaria, por intermedio de demanda y no de acción de tutela, acorde al artículo 45 del Decreto 1352 de 2013 que dice: "Artículo 44. Controversias sobre los dictámenes de las Juntas de Calificación de Invalidez. Las controversias que se susciten en relación con los dictámenes emitidos en firme por las Juntas de Calificación de Invalidez serán dirimidas por la justicia laboral ordinaria

de conformidad con lo previsto en el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, mediante demanda promovida contra el dictamen de la junta correspondiente. Para efectos del proceso judicial, el Director Administrativo y Financiero representará a la junta como entidad privada del régimen de seguridad social integral, con personería jurídica, y autonomía técnica y científica en los dictámenes.”

De conformidad con las normas citadas la calificación al señor ARISTIDES DE JESUS ZAPATA ACEVEDO la debe realizar en primera oportunidad la entidad a la cual se encuentra afiliado, por lo tanto, esta Junta Regional no es competente para iniciar el proceso de calificación. La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia no le ha vulnerado derechos fundamentales al accionante, esta entidad debe cumplir lo consagrado en la ley y normatividad vigente en los procesos de calificación, así mismo, dio cumplimiento a lo establecido y lo ordenado en el Decreto 1352 de 2013 compilado por el Decreto 1072 de 2015.

ANEXOS

- Dictamen Junta Regional
- Certificación de calificación de invalidez

RESPUESTA DE COLPENSIONES

Notificada en debida forma, la entidad accionada dio respuesta a la tutela mencionando que Frente al asunto de la presente acción de tutela, resulta relevante indicar que la solicitud del accionante no puede ser atendida por esta administradora por no resultar de su competencia administrativa y funcional, correspondiendo únicamente dar respuesta a JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE ANTIOQUIA y a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN. Es importante indicar, que de acuerdo con lo establecido por el artículo 4 del Decreto 1352 de 2013, las Juntas de Calificación de Invalidez, son entidades autónomas e independientes, que gozan de personería jurídica, razón por la cual, esta Administradora de Pensiones, no tiene Ninguna injerencia sobre las decisiones que la

Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez emitan frente al caso de la afiliada. Así mismo, por parte de Colpensiones se encuentran cumplidas todas las obligaciones que la Ley le impone para que la adelantara su trámite de calificación.

Por lo anterior, Colpensiones no puede atender lo solicitado por el accionante en el presente trámite de tutela, teniendo en cuenta que lo solicitado no va dirigido contra esta Administradora y además no se tiene la competencia para entrar a responder por lo requerido.

Así entonces, solicita la DESVINCULACIÓN POR FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA.

CONSIDERACIONES

El artículo 86 de La Constitución Política, desarrollado por el Decreto 2591 de 1991, autoriza a toda persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales constitucionales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. Pero no solo el acto u omisión de la autoridad que cause un daño cierto y actual es susceptible de ataque mediante la acción de tutela. También aquellas actuaciones u omisiones que amenacen o pongan en peligro derechos fundamentales son objeto de la acción.

La acción de tutela constituye un instrumento excepcional, mas no adicional a los consagrados por la ley para solucionar las controversias o los conflictos que surjan en el desarrollo de la vida social, no tiene como finalidad obviar el trámite de los procedimientos administrativos o judiciales legalmente previstos para el logro del resultado que con los mismos se busca. Constituye un remedio de excepción, cuya utilización está reservada para aquellos casos en los cuales la carencia de otras vías legales aptas pudiera afectar derechos fundamentales.

SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCION DE TUTELA

La acción de tutela, se encuentra consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y en el artículo 1° del decreto 2591 de 1991, en el cual, se establece:

"ARTICULO 1°. OBJETO. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, 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 o de los particulares en las casos que señale este Decreto." (...)

Por su parte, el carácter residual o subsidiario de la acción de tutela, indica que esta solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Respecto de dicho mandato, la Honorable Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, ha expresado que, aun cuando la acción constitucional ha sido prevista como un mecanismo de defensa judicial para la protección inmediata de los derechos fundamentales, la propia Carta Política le reconoce un carácter subsidiario y residual, lo cual significa que solo es procedente supletivamente, es decir, cuando no existan otros medios de defensa a los que se pueda acudir, o cuando existiendo estos, se presente para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, por lo que dicho presupuesto debe analizarse en el caso concreto, cuando se configuren las siguientes excepciones:

"1. Cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es idóneo y eficaz conforme a las especiales circunstancias no es idóneo y eficaz conforme a las especiales circunstancias del caso que se estudia, procede el amparo como mecanismo definitivo; y,

*"2. Cuando a pesar de existir un medio de defensa judicial idóneo, este no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual la acción de tutela procede como mecanismo transitorio."*²

Lo anterior, exige verificar si existen o no otros medios judiciales y si estos resultan idóneos en el caso concreto, es decir, si protegen los derechos invocados. Así mismo, se debe identificar si el tuteante es un sujeto de especial protección constitucional, por padecer alguna discapacidad o por tratarse de un adulto mayor, pues en dicho caso, las aludidas excepciones se flexibilizan, correspondiendo al juez de tutela brindar un trato diferencial al accionante.

La Corte Constitucional ha manifestado que la esclerosis múltiple es *una afección que impacta gravemente la salud, pone en peligro la vida y, hace que quien la padece requiera de cuidados extremos para mantener una vida digna. Es una enfermedad que requiere de atención y tratamiento sólo en lo que refiere a la atención médica, sino además en lo que implica el mantenimiento de unas condiciones dignas para quien las padece, con el fin de que puedan sobrevivir en la mejor situación posible*³; esto quiere decir que, la atención que se debe brindar a quienes padecen esta patología, debe ser de primer nivel, ya que, la demora puede acarrear graves consecuencias, las cuales podrían ser irreparables.

Ahora bien, en relación a la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral, la Corte Constitucional expresó:

(...) "... la calificación de la pérdida de capacidad laboral ha sido considerada por la jurisprudencia constitucional, como un derecho que tiene toda persona, el cual cobra gran importancia al constituir el medio para acceder a la garantía y protección de otros derechos fundamentales como la salud, la seguridad social y el mínimo vital, en la medida que permite establecer a qué tipo de prestaciones tiene derecho quien es afectado por una enfermedad o accidente, producido con ocasión o como

² Corte Constitucional. Sentencia T-375 de 2018.

³ Corte Constitucional. Sentencia T-212 de 2011.

consecuencia de la actividad laboral, o por causas de origen común. Esta Corte ha indicado:

"Dentro del derecho a la pensión de invalidez cobra gran importancia el derecho a la valoración de la pérdida de la capacidad laboral, ya que ésta constituye un medio para garantizar los derechos fundamentales a la vida digna, a la seguridad social y al mínimo vital. Lo anterior por cuanto tal evaluación permite determinar si la persona tiene derecho al reconocimiento pensional que asegure su sustento económico, dado el deterioro de su estado de su salud y, por tanto, de su capacidad para realizar una actividad laboral que le permita acceder a un sustento. Adicional a ello, la evaluación permite, desde el punto de vista médico especificar las causas que la originan la disminución de la capacidad laboral. Es precisamente el resultado de la valoración que realizan los organismos médicos competentes el que configura el derecho a la pensión de invalidez, pues como se indicó previamente, ésta arroja el porcentaje de pérdida de capacidad laboral y el origen de la misma. De allí que la evaluación forme parte de los deberes de las entidades encargadas de reconocer pensiones, pues sin ellas no existiría fundamento para el reconocimiento pensional..." (...)⁴

PROCESO DE CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL

En el contexto del reconocimiento de prestaciones derivadas de algún estado de discapacidad, como una pensión, el ordenamiento jurídico impone que el estado de invalidez se determina a través de una valoración médica que conlleva a una calificación de pérdida de capacidad laboral, la cual es realizada por las entidades autorizadas por la ley. Con dicha calificación se dictamina el porcentaje de afectación, su origen y la fecha en la que se estructuró. De esta manera, se considera inválida la persona que haya sido calificada con el 50% o más de pérdida capacidad laboral.

Para definir el estado de invalidez y, por lo tanto, el derecho al reconocimiento de la respectiva pensión, el legislador ha establecido el

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-038 de febrero 3 de 2011, reiterada en la Sentencia T-056 de 2014.

procedimiento que se debe cumplir, el cual impone la participación activa del afiliado, de las entidades que intervienen en el proceso de calificación y de los sujetos responsables del reconocimiento y pago de dicha prestación.⁵

Con la expedición del Decreto 019 de 2012, que modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, las entidades encargadas de determinar, en una primera oportunidad, la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de las contingencias son: Colpensiones, las Administradoras de Riesgos Laborales, las Compañías Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y las Entidades Promotoras de Salud.

Ahora bien, 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.

En todo caso, de manera excepcional, es posible que los interesados acudan directamente a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, como lo dispone el artículo 29 del Decreto 1352 de 2013, en

⁵ Uno de los propósitos de integrar al proceso de calificación no solo al afectado, sino también a las entidades que tienen a su cargo el reconocimiento de la pensión de invalidez, es el de garantizar su derecho al debido proceso. Ello sobre la base de considerar que los resultados que se adopten en dicho proceso comprometen su responsabilidad en el reconocimiento y pago de la prestación. Al respecto, se pueden consultar las Sentencias T-093 de 2011 y T-672 de 2016.

donde se señala los casos donde eventualmente procede acudir a estas entidades, así:

"Artículo 29. Casos en los cuales se puede recurrir directamente ante las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez. El trabajador o su empleador, el pensionado por invalidez o aspirante a beneficiario podrán presentar la solicitud de calificación o recurrir directamente a la Junta de Calificación de Invalidez en los siguientes casos:

"a) Si transcurridos treinta (30) días calendario después de terminado el proceso de rehabilitación integral aún no ha sido calificado en primera oportunidad, en todos los casos, la calificación no podría pasar de los quinientos cuarenta (540) días de ocurrido el accidente o diagnosticada la enfermedad, caso en el cual tendrá derecho a recurrir directamente a la Junta.

"Lo anterior sin perjuicio que dicho proceso de rehabilitación pueda continuar después de la calificación, bajo pertinencia y criterio médico dado por las instituciones de seguridad social.

"b) Cuando dentro de los cinco (5) días siguientes a la manifestación de la inconformidad, conforme al artículo 142 del Decreto número 19 de 2012, las entidades de seguridad social no remitan el caso ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez. (...)"

Explicado lo anterior, se concluye que, por regla general, las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez intervienen para decidir las controversias que surjan respecto de los dictámenes emitidos en primera oportunidad por las entidades enlistadas en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 y que, solo excepcionalmente, en los dos casos expuestos *ut supra*, se puede acudir de forma directa ante ella, con miras a obtener la calificación de la pérdida de capacidad laboral.

Los dictámenes proferidos por la Juntas de Calificación de Invalidez (Sentencia Corte Constitucional T-093 de 2016)

Los miembros de las Juntas de calificación de invalidez tienen como principal función calificar la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social. Al momento de proferir un dictamen deben tener en cuenta lo expresado por la Ley 100 de 1993, por el Decreto 2463 de 2001 y por la jurisprudencia constitucional, en donde se han fijado las pautas a tener en cuenta para proferir los dictámenes.

Por otra parte, en cuanto al contenido de los dictámenes emitidos por las juntas de calificación de invalidez el artículo 31 del Decreto 2463 de 2001 indica que éstos "*deben contener las decisiones expresas y claras sobre el origen, fecha de estructuración y calificación porcentual de pérdida de la capacidad laboral*". En el mismo sentido la Corte estableció que los dictámenes que expiden las juntas de calificación, deben contener todos los elementos probatorios que sirvan para establecer una relación causal tales como la historia clínica, exámenes médicos periódicos, el cargo desempeñado, actividades etc.

Así mismo, la jurisprudencia constitucional y la ley, han definido las pautas bajo las cuales los miembros de las juntas de calificación de invalidez deben proferir sus dictámenes. Por ejemplo, el artículo 2, del Decreto 2463 de 2001 sostiene:

"La actuación de los integrantes de la junta de calificación de invalidez estará regida por los postulados de la buena fe y consultará los principios establecidos en la Constitución Política y en la Ley 100 de 1993, las disposiciones del Manual único para la Calificación de la Invalidez, así como las contenidas en el presente decreto y demás normas que lo complementen, modifiquen, sustituyan o adicionen".

En relación con la procedencia de la acción de tutela para controvertir dictámenes de calificación de invalidez, esta Corporación ha señalado que la misma es excepcional, y su procedibilidad se sujeta a las siguientes reglas jurisprudenciales: procede el amparo como i) mecanismo definitivo, cuando el medio ordinario dispuesto para resolver las controversias, no es idóneo y eficaz, conforme a las especiales circunstancias del caso que se estudia; ii) Procede la tutela como mecanismo transitorio: ante la existencia de un medio judicial que no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, conforme a la

especial situación del peticionario. Además, iii) Cuando la acción de tutela es promovida por personas que requieren especial protección constitucional, como los niños, mujeres cabeza de familia, personas en condición de discapacidad, entre otros, el examen de procedibilidad de la acción de tutela se hace menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos rigurosos. (sentencia Corte Constitucional T 713-2014).

CASO CONCRETO

Descendiendo al caso que nos ocupa, de acuerdo a lo aducido por las partes y al material probatorio allegado por las mismas, encuentra el Despacho, que efectivamente, el accionante sufrió un accidente laboral el 27 de junio de 2013 y fue calificado por la ARL SEGUROS BOLIVAR, como lo aduce el accionante en los hechos de la tutela. Luego de varias incapacidades y de una cirugía fue calificado nuevamente por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, el día 16 de octubre de 2019 con pérdida de capacidad laboral del 32.50% y ante la inconformidad el accionante, apeló la decisión ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, siendo emitido nuevo concepto el 29 de octubre de 2020, con pérdida de capacidad laboral del 32.50%. Dictamen que se encuentra en firme.

Ahora bien, solicita el accionante, en la tutela, se ordene a la JUNTA Regional y a la Junta Nacional DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ iniciar nuevamente el trámite de calificación por no estar de acuerdo con la calificación, al no existir debido proceso, puesto que no se tomó en consideración su condición real de salud actual y la degeneración inevitable de la misma.

De conformidad con lo anterior, se tiene que la acción de tutela no procede para cuestionar los dictámenes emitidos por las juntas de calificación de invalidez, debido a que la controversia que pueda suscitar dicha decisión puede ser resuelta ante la jurisdicción laboral, según lo señalado por el artículo 44 del Decreto 1352 de 2013, a saber:

“Artículo 44. Controversias sobre los dictámenes de las juntas de calificación de invalidez. “...Las controversias que se susciten en relación con los dictámenes emitidos en firme por las Juntas de Calificación de Invalidez, serán dirimidas por la justicia laboral ordinaria de conformidad con lo previsto en el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, mediante demanda promovida contra el dictamen de la junta correspondiente. Para efectos del proceso judicial, el Director Administrativo y Financiero representará a la junta como entidad privada del régimen de seguridad social integral, con personería jurídica, y autonomía técnica y científica en los dictámenes. PARÁGRAFO. Frente al dictamen proferido por las Junta Regional o Nacional solo será procedente acudir a la justicia ordinaria cuando el mismo se encuentre en firme...”

Así las cosas, la tutela resulta ser un mecanismo inadecuado para ordenar a la Junta Regional y Junta Nacional de Calificación de Invalidez, se inicie una nueva calificación, de acuerdo a la norma anteriormente transcrita, dado que el accionante fue debidamente calificado, inicialmente por la Junta Regional y luego por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, encontrándose el dictamen en firme. Así entonces, los dictámenes deben ser controvertidos ante la Justicia ordinaria laboral.

La Constitución Política, en su artículo 86, establece que la acción de tutela es un mecanismo judicial, preferente y sumario, diseñado para la protección de los derechos fundamentales de las personas, cuando quiera que éstos se amenacen o vulneren por la acción u omisión de las autoridades públicas, o excepcionalmente de los particulares. Este medio judicial se caracteriza por ser subsidiario y residual, lo que significa que, frente a un caso concreto, procederá como medio de protección de los derechos fundamentales, siempre que no exista un mecanismo de defensa judicial, o que existiendo, no sea eficaz o idóneo para obtener el amparo solicitado.

En ese orden de ideas, considera este despacho que el accionante contaba con otros mecanismos judiciales para la defensa de sus derechos, por lo que en principio, torna en improcedente el amparo invocado.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO LABORAL DEL CIRCUITO DE BELLO, Antioquia, administrando Justicia en nombre de la República y, por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR improcedente la acción de tutela, instaurada por **ARISTIDES DE JESUS ZAPATA ACEVEDO**, identificado con cédula de ciudadanía número **70.137.422**, por lo expresado en la parte motiva de ésta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta decisión a las partes a más tardar al día siguiente de haber sido proferida, por el medio más expedito y eficaz.

TERCERO: REMITIR el expediente, si esta decisión no fuere impugnada, dentro del término de tres (3) días por las partes, al día siguiente, a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión.⁶



JOHN JAIRO BEDOYA LOPERA

JUEZ

⁶ Artículo 31 del Decreto 2591 de 1991