

T-713-14

Sentencia T-713/14

ACCION DE TUTELA CONTRA DICTAMEN DE JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-  
Procedencia excepcional

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.

REGLAS BASICAS EN LA ACTUACION DE LAS JUNTAS DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-Deben respetar el debido proceso

Esta Corporación ha establecido cuatro (4) reglas procedimentales básicas que rigen las actuaciones de las Juntas de Calificación de Invalidez, y que conforman los contenidos mínimos del derecho fundamental al debido proceso en esta clase de procedimientos: i) El trámite de la solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral debe realizarse cuando las entidades competentes hayan culminado el tratamiento y rehabilitación integral o se compruebe la imposibilidad de su continuación; ii) La valoración del estado de salud de la calificada debe ser completa e integral, pues las juntas deberán proceder a realizar examen físico correspondiente, y al sustanciar y proferir el respectivo dictamen deben tener en cuenta todos los aspectos médicos consignados en la historia clínica, y ocupacional del paciente; iii) Las decisiones adoptadas por las Juntas, si bien no constituyen actos administrativos, deben ser debidamente motivados, con explicación y justificación del diagnóstico clínico de carácter técnico científico, soportado en la historia clínica

y ocupacional del paciente, así como los fundamentos de hecho y de derecho. Plena observancia de los derechos de defensa y contradicción en todo el trámite surtido ante la Junta, que se materializa en la posibilidad que tiene el paciente de controvertir la calificación o valoración médica relativa a la disminución de su capacidad laboral.

PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL POR INVALIDEZ-Relación con el derecho a la seguridad social y a la vida en condiciones dignas

Es innegable la conexión que existe entre el derecho a la seguridad social y el derecho fundamental al mínimo vital, más aun, cuando se trata de personas que se encuentran en estado de indefensión, y son destinatarias de una especial protección constitucional, como aquellos sujetos que debido a su condición de invalidez han perdido su capacidad laboral.

FECHA DE ESTRUCTURACION DE INVALIDEZ POR PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL-Se deben tener en cuenta historia clínica y exámenes médicos

ACCION DE TUTELA CONTRA DICTAMEN DE JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-Vulneración al debido proceso por cuanto no se valoraron íntegramente las pruebas que obraban en el expediente

DERECHO AL DEBIDO PROCESO, A LA VIDA DIGNA Y A LA SEGURIDAD SOCIAL-Orden a la Junta Nacional de Calificación expedir un nuevo dictamen de calificación de invalidez complementario

Referencia: expediente T-4.292.262

Acción de tutela instaurada por la señora Mariela Álvarez Arias contra la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Procedencia: Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Magistrada Ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá, D.C., Quince (15) de septiembre de 2014

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y las Magistradas Martha Victoria Sáchica Méndez, y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

## SENTENCIA

En la revisión de las sentencias de segunda instancia de 27 de enero de 2014, proferida por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal, y de primera instancia el 18 de noviembre de 2013, expedida por el Juzgado 19 Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá, dentro de la acción de tutela promovida por Mariela Álvarez Arias contra la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión de la Secretaria de la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, en cumplimiento de los artículos 86 de la Constitución Política y 31 - 32 del Decreto 2591 de 1991. El 29 de mayo de 2014, la Sala Quinta de Selección de esta Corporación la escogió para su revisión.

### I. ANTECEDENTES

La ciudadana Mariela Álvarez Arias, presentó acción de tutela el 31 de octubre de 2013 en contra de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, por considerar vulnerado su derecho fundamental al debido proceso, y amenazado su derecho fundamental a la seguridad social, con ocasión de la expedición del dictamen de pérdida de capacidad laboral y determinación de la invalidez número 37251153 del 18 de septiembre de 2013, que estableció pérdida de capacidad laboral en 50.24%, y como fecha de estructuración de la misma el 16 de julio de 2012.

Considera la accionante que la fecha de estructuración de su invalidez laboral fijada por la Junta Nacional de Invalidez no corresponde a la realidad, por lo que solicitó que la misma se fijara el 25 de septiembre de 2009, momento en el que sus lesiones y secuelas son presuntamente confirmadas de forma definitiva y permanente.

### Hechos relevantes

1. La accionante manifiesta en la acción de tutela que sus dolencias se remontan al año de

1971, cuando presentó la “enucleación del ojo derecho”, que le obliga realizar grandes esfuerzos visuales para hacer sus actividades personales y laborales. Además, padece: i) Hipertensión Arterial Severa (año 2000) [1]; ii) Hernia hiatal, y esofagitis grado II (año 2003) [2]; iii) Glaucoma del ojo izquierdo, que le produce hipertensión ocular, en su único ojo (año 2005 reiterado en 2013)[3]; iv) Esofagitis erosiva grado A y hernia hiatal (año 2009)[4]; y, v) Esofagitis grado II/III, esófago de Barret, y trauma ocular en valoración (año 2012) [5].

2. El Fondo de Pensiones - COLPENSIONES, el 1º de febrero de 2013, le dictaminó a la accionante una pérdida de capacidad laboral del 50.24%, por enfermedad de origen común y fecha de estructuración el 16 de julio de 2012[6].

3. Tras considerar que la estructuración de la pérdida de su capacidad laboral se produjo en el año 2009, la ciudadana Mariela Álvarez, solicitó la remisión de su expediente a la Junta Regional de Calificación de Bogotá, instancia que con dictamen No. 37251153 del 25 de abril de 2013, modificó el porcentaje de pérdida de capacidad laboral en 42.26%, y fijó como fecha de estructuración el 17 de abril de 2013.

4. La accionante impugnó la anterior decisión, ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, instancia que en dictamen número 37251153 del 18 de septiembre de 2013, modificó el porcentaje de pérdida de capacidad laboral en 50.24%, y fecha de estructuración de la incapacidad el 16 de julio de 2012[7], con fundamento en la aplicación del principio de la no reformatio in pejus.

5. COLPENSIONES certificó que la actora tuvo una actividad laboral continua desde el año de 1996, y que la última cotización a pensiones fue realizada en febrero de 2010.

6. La Alcaldía Mayor de Bogotá - Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, certificó el 14 de marzo de 2013, que la señora Mariela Álvarez Arias, prestó sus servicios profesionales al Distrito por contratos números: i) 96 de 2008, desde el 21 de mayo de 2008 al 20 de marzo de 2009; y, ii) 397 de 2009, desde el 16 de abril de 2009 hasta el 15 de febrero de 2010.

Actuación procesal y contestaciones de las entidades demandadas

Conoció de la acción de tutela en primera instancia, el juzgado 19 Penal del Circuito de

Conocimiento de Bogotá, avocó conocimiento por auto del 1º de noviembre de 2013, y ordenó vincular a COLPENSIONES y a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

## 1. Junta Nacional de Calificación de Invalidez

La Junta Nacional de Invalidez dio respuesta a la tutela con descripción de la forma en que se dictaminó la pérdida de capacidad laboral de la accionante, y enfatizó que: "... la fecha de estructuración debe coincidir con el momento en que la evolución de una o varias patologías condiciones clínicas (sic) se consolidan de tal forma que invalidan a la persona de forma definitiva..."[8]. En otro aparte manifestó que la fecha de estructuración es "... un momento cierto en el tiempo determinable en la historia clínica, a partir de una valoración médica efectuada, un examen o diagnóstico practicado, una remisión médica en que se indiquen los síntomas... no es otra cosa que la fecha en que el individuo alcanza su condición más grave..."[9]

Aseguró además, que la calificación de la paciente se realizó con base en la historia clínica, compuesta por documentos técnicos de naturaleza objetiva, que indicaban que para el año 2009 la paciente no presentaba un estado de invalidez, que la incapacitara de forma permanente y definitiva. De igual manera, enfatizó que la accionante, durante el procedimiento de calificación, contó con plenas garantías al debido proceso[10], y aun puede acudir a los mecanismos ordinarios para controvertir el dictamen de calificación censurado en sede de tutela.

## 2. COLPENSIONES

Colpensiones guardó silencio durante el término otorgado para presentar su pronunciamiento.

Decisiones objeto de revisión

Primera Instancia

El juzgado 19 Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá, profirió sentencia el 18 de noviembre de 2013, que declaró improcedente la acción de tutela, por las siguientes razones: i) No está acreditado la justificación de abstenerse de acudir a los mecanismos ordinarios, pues cuenta con la posibilidad de demandar la nulidad del acto ante la

jurisdicción contenciosa (sic); ii) No se trata de una persona de la tercera edad o que presente limitaciones en su movilidad o psiquis; y, iii) No presenta dificultades económicas, pues depende de sus familiares.

### Impugnación

La accionante presentó impugnación a la sentencia proferida en primera instancia. Reiteró las razones consignadas en la acción de tutela, en especial la violación al derecho fundamental del debido proceso, presuntamente vulnerado por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, al no considerar como fecha de estructuración de su pérdida de capacidad laboral el año 2009. Afirmó que se encuentra en absoluto estado de indefensión, no puede acudir a los medios ordinarios, y se amenaza su derecho a la seguridad social.

### Segunda instancia

Conoció de la segunda instancia el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal, y con sentencia del 27 de enero de 2014, resolvió confirmar la sentencia de primera instancia proferida por el Juez 19 Penal del Circuito con funciones de conocimiento de Bogotá. Consideró que la accionante no agotó los mecanismos defensivos dispuestos por el legislador, que en este caso, se materializa en la posibilidad de acudir ante la jurisdicción ordinaria laboral conforme al artículo 44 del Decreto 1352 de 2013. Igualmente afirmó, que no se acreditó la inminencia de un daño irreversible que comprometa los derechos fundamentales de la accionante, ya que, según el Tribunal, no se encuentra en un grupo de especial protección, no es persona de la tercera edad, y no presenta limitaciones físicas o enfermedades catastróficas.

### Actuación en sede de revisión

Esta Sala de revisión con auto de 25 de agosto de 2013, ordenó: i) Vincular a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá; ii) Oficiar a la Junta Nacional de Invalidez para que remitiera copia de la historia clínica de la accionante; iii) Oficiar a COLPENSIONES para que certificara el número de semanas cotizadas de la señora Mariela Álvarez Arias; y, iv) Oficiar a la Alcaldía Mayor de Bogotá, para que certificara si la accionante prestó sus servicios profesionales al Distrito, el tiempo de duración, y las causas de su retiro.

La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá, presentó intervención el 2 de septiembre de 2014, en la que, después de realizar una breve exposición del trámite que adelantó para rendir su dictamen de calificación, solicitó a la Corte la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela, por existir medios ordinarios de impugnación ante la jurisdicción laboral.

Durante el término otorgado se recibieron respuesta de las instituciones oficiadas[11], se allegaron los documentos que ahora hacen parte del acervo probatorio del presente asunto. También se recibió comunicación de la accionante, radicada el 2 de septiembre de 2014, con la que aportó certificación expedida por la Alcaldía Mayor de Bogotá - Fondo de Vigilancia y Seguridad, y reporte de semanas cotizadas en pensiones, expedido por COLPENSIONES.

### Competencia

1. Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar los fallos proferidos dentro de la acción de tutela número T - 4292262, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### Asunto bajo revisión y problema jurídico

2. Consideró la accionante que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez vulneró su derecho fundamental al debido proceso, y amenazó su derecho a la seguridad social al establecer en el dictamen de pérdida de capacidad laboral y determinación de la invalidez número 37251153 del 18 de septiembre de 2013, pérdida de capacidad laboral en 50.24%, y fecha de estructuración de la misma el 16 de julio de 2012, y no desde el 25 de septiembre de 2009, momento en el que sus lesiones y secuelas son presuntamente confirmadas de forma definitiva y permanente. Adicionalmente, la actora ha dejado de estar activa en el mercado laboral desde el año 2010, momento en el que realizó la última cotización a pensiones.

3. Por tanto, el problema jurídico que corresponde resolver a la Sala se circunscribe a establecer si ¿La Junta Nacional de Calificación de Invalidez vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la accionante con la expedición del dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral y determinación de la fecha de estructuración de la invalidez?

Para dar respuesta al problema jurídico planteado, la Sala de Revisión abordará previamente el estudio de 3 asuntos; i) La procedencia excepcional de la acción de tutela para controvertir dictámenes de calificación de invalidez, con exposición de las reglas jurisprudenciales de procedibilidad y análisis de la naturaleza jurídica de las Juntas de Calificación de Invalidez; ii) El contenido del derecho fundamental al debido proceso en los procedimientos para proferir dictámenes integrales de calificación de invalidez; y iii) Las reglas legales para establecer la fecha de estructuración, y su relación con el derecho a la seguridad social. Finalmente se analizará el caso concreto.

Reglas jurisprudenciales de la procedencia excepcional de la acción de tutela para controvertir dictámenes de calificación de invalidez. Reiteración de jurisprudencia.

4. Las controversias que graviten en torno a los dictámenes de calificación de invalidez, en principio, deberán ser resueltos por la jurisdicción laboral, con fundamento en el artículo 40 del Decreto 2463 de 20 de noviembre de 2001.

5. El artículo 11 del Decreto 2463 de 2001, determinó que las Juntas de Calificación de Invalidez son organismos de creación legal, y de carácter privado. Sin embargo, esta Corporación estableció que los mencionados organismos hacen parte del Sistema General de Seguridad Social del Orden Nacional, y se caracterizan por: i) Ser instituciones creadas legalmente; ii) Su estructura general está determinada por la ley; y, iii) Cumplen funciones públicas relacionadas con la calificación de la pérdida de capacidad laboral de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social[12].

Frente a la acción de tutela contra particulares, la Corte ha señalado que la misma procede cuando se verifica cualquiera de las siguientes reglas jurisprudenciales: i) El particular tenga a su cargo la prestación de un servicio público; ii) cuando con su actuar afecte gravemente el interés colectivo o; iii) en casos en los que el accionante se encuentre en situación de subordinación e indefensión con respecto al agresor[13].

6. 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[14];

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[15]. 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[16].

En conclusión, las Juntas de Calificación de Invalidez, son organismos de creación legal, de carácter privado, que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social del Orden Nacional, y cumplen funciones públicas. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, por encontrarse los pacientes en una situación de indefensión de las Juntas de Calificación, es procedente la acción de tutela contra los dictámenes que profieren, como mecanismo definitivo o transitorio. El examen de procedibilidad de la acción se hace menos estricto, y los criterios de análisis son más amplios, cuando el actor es un sujeto de especial protección constitucional, como son las personas en condición de discapacidad.

Contenido del derecho fundamental al debido proceso en los procedimientos para proferir dictámenes de calificación de invalidez integral. Reglas jurisprudenciales.

7. La procedencia de la acción de tutela para controvertir dictámenes de calificación de invalidez no implica un debate en torno a la calificación misma de la invalidez, sino el escrutinio de la plena observancia del derecho fundamental al debido proceso en los procedimientos respectivos[17].

El marco jurídico que regula los procedimientos de las Juntas de Calificación de Invalidez, está contenido en los artículos 38 a 43 de la Ley 100 de 1993, el Decreto 917 de 28 de mayo de 1999, y los artículos 22 a 40 del Capítulo III del Decreto 2463 de 2001.

8. De las normas mencionadas anteriormente, esta Corporación ha establecido cuatro (4) reglas procedimentales básicas que rigen las actuaciones de las Juntas de Calificación de Invalidez, y que conforman los contenidos mínimos del derecho fundamental al debido proceso en esta clase de procedimientos: i) El trámite de la solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral debe realizarse cuando las entidades competentes hayan culminado el tratamiento y rehabilitación integral o se compruebe la imposibilidad de su

continuación. (artículos 9 del Decreto 917 de 1999, y 23, 25-3 del Decreto 2463 de 2001)[18]; ii) La valoración del estado de salud de la calificada debe ser completa e integral, pues las juntas deberán proceder a realizar examen físico correspondiente, y al sustanciar y proferir el respectivo dictamen deben tener en cuenta todos los aspectos médicos consignados en la historia clínica, y ocupacional del paciente (artículos 4 del Decreto 917 de 1999, y 28 del Decreto 2463 de 2001)[19]; iii) Las decisiones adoptadas por las Juntas, si bien no constituyen actos administrativos, deben ser debidamente motivados, con explicación y justificación del diagnóstico clínico de carácter técnico científico, soportado en la historia clínica y ocupacional del paciente, así como los fundamentos de hecho y de derecho (artículos 4 del Decreto 917 de 1999, y 9, 28 del Decreto 2463 de 2001)[20]; iv) Plena observancia de los derechos de defensa y contradicción en todo el trámite surtido ante la Junta, que se materializa en la posibilidad que tiene el paciente de controvertir la calificación o valoración médica relativa a la disminución de su capacidad laboral (artículos 11, 35 y 40 ejusdem)[21].

La pérdida de capacidad laboral por invalidez, y su relación con el derecho a la seguridad social, y a la vida en condiciones dignas.

9. La pérdida de capacidad laboral (constituida por el porcentaje de pérdida y la fecha de su estructuración) dictaminada por las Juntas de Calificación, es uno de los requisitos legales habilitantes para el goce efectivo del derecho fundamental a la seguridad social, de ahí su estrecha relación, y la necesidad del riguroso escrutinio por parte del juez de tutela, de la plena observancia del debido proceso en la expedición de los respectivos dictámenes.

10. Esta Corporación ha definido la naturaleza constitucional del derecho a la seguridad social, con fundamento en el artículo 48 de la Constitución Política, al establecer que debe garantizarse a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social[22]. El amparo de los derechos sociales, desde un principio fue admitido por esta Corporación desde el año 1992[23], bajo la tesis de la “conexidad”, cuando se demuestra un nexo inescindible entre el derecho social y un derecho fundamental[24]. Sin embargo, actualmente la Corte abandonó el análisis del carácter ius fundamental de los derechos sociales a partir de argumentaciones ajenas a la contextura propia del derecho como lo proponía la tesis de la conexidad[25], para permitir su protección por vía de tutela, una vez se han definido, por el legislador o la administración en los distintos niveles territoriales, las

prestaciones debidas de forma clara y precisa, de manera que constituyan derechos subjetivos de carácter fundamental.[26]

En materia del derecho a la seguridad social, "... una vez ha sido provista la estructura básica sobre la cual ha de descansar el sistema de seguridad social, lo cual, además de los elementos ya anotados -prestaciones y autoridades responsables-; a su vez supone el establecimiento de una ecuación constante de asignación de recursos en la cual están llamados a participar los beneficiarios del sistema y el Estado como último responsable de su efectiva prestación; la seguridad social adquiere el carácter de derecho fundamental, lo cual hace procedente su exigibilidad por vía de tutela..."[27]

11. En el sistema universal de protección de derechos humanos se ha establecido en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), la garantía del derecho a la seguridad social entendido de vital "... importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el Pacto"[28]. Además, "... el derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo."[29]

12. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre[30], en el artículo XVI establece el derecho a la seguridad social como la protección "... contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilita física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia."

En el numeral 1º del artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Interamericana de Derechos Humanos, se estableció que el derecho a la seguridad social tiene como finalidad proteger a las personas contra las consecuencias de la vejez y la incapacidad física o mental, que obstaculiza la obtención de medios para llevar una vida digna y decorosa.

En conclusión, es innegable la conexión que existe entre el derecho a la seguridad social y

el derecho fundamental al mínimo vital, más aun, cuando se trata de personas que se encuentran en estado de indefensión, y son destinatarias de una especial protección constitucional, como aquellos sujetos que debido a su condición de invalidez han perdido su capacidad laboral.

Establecimiento de la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral.  
Diagnóstico clínico integral. Relevancia constitucional

13. El artículo 3º del Decreto 917 de 1999, establece la forma en que debe declararse la fecha en que acaeció para el calificado, de manera permanente y definitiva, la pérdida de su capacidad laboral. A tal nivel de convencimiento debe arribar el personal calificado y especializado, a partir del análisis integral de la historia (clínica y ocupacional), los exámenes clínicos y de las ayudas diagnósticas que se requieran.

El establecimiento del momento en que el calificado pierde definitivamente su capacidad laboral, debe armonizarse con el procedimiento establecido en el artículo 4 del Decreto 917 de 1999.

En efecto, los dictámenes que emiten las Juntas de Calificación deben exponer los fundamentos de hecho y de derecho, con los que se declara el origen, el porcentaje de pérdida de capacidad laboral y la fecha de estructuración de la invalidez. Los fundamentos de hecho, conforme al artículo 9º del Decreto 2463 de 2001, son todos "... aquellos que se relacionan con la ocurrencia de determinada contingencia, lo cual incluye historias clínicas, reportes, valoraciones o exámenes médicos periódicos; y en general, los que puedan servir de prueba para certificar una determinada relación causal, tales como certificado de cargos y labores, comisiones, realización de actividades, subordinación, uso de determinadas herramientas, aparatos, equipos o elementos, contratos de trabajo, estadísticas o testimonios, entre otros, que se relacionen con la patología, lesión o condición en estudio." (énfasis agregado) y los fundamentos de derechos son "todas las normas que se aplican al caso de que se trate." [31]

En ese sentido, la calificación integral de la invalidez, de la que hace parte la fecha de estructuración, deberá tener en cuenta los aspectos funcionales, biológicos, psíquicos y sociales del ser humano [32], pues la finalidad es determinar el momento en que una persona no puede seguir ofreciendo su fuerza laboral por la disminución de sus capacidades

físicas e intelectuales.[33]

14. De esta misma manera lo ha manifestado la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, para quien una persona es inválida "... desde el día en que le sea imposible procurarse los medios económicos de subsistencia." [34] situación que no puede ser ajena a la valoración probatoria integral que deben realizar los expertos.

15. Así las cosas, es razonable exigir una valoración integral de todos los aspectos clínicos, y laborales que rodean al calificado, al momento de establecer la fecha de estructuración de la invalidez, debido al impacto que tal decisión tiene sobre el derecho a la seguridad social, lo que determina su relevancia constitucional [35].

Caso concreto.

En primer lugar, la Sala hará el análisis de la procedibilidad de la acción de tutela en el caso concreto, para luego descender al estudio de la garantía del derecho fundamental al debido proceso en la expedición del dictamen objeto de censura en sede de amparo.

16. La procedencia de la acción de tutela en este particular caso, está justificada como mecanismo transitorio, ya que no obstante la existencia de otros medios judiciales, se busca evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable a la accionante, al encontrarse acreditada su condición de sujeto de especial protección constitucional derivada de su condición de invalidez, que le ha producido una pérdida de capacidad laboral igual al 50.24%, su imposibilidad de acceder al mercado laboral, y su precaria situación económica, acreditada en el expediente.

17. La vulneración al debido proceso alegada por la accionante está acreditada en el expediente, porque la valoración probatoria de la Junta no fue integral, sólo se basó en el análisis de aspectos biológicos y funcionales de la paciente, y no tuvo en cuenta aspectos ocupacionales de la calificada. En efecto, el dictamen de calificación de invalidez número 37251153 del 18 de septiembre de 2013, proferido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, solo se fundamentó en los siguientes aspectos clínicos contenidos en:

a. Documentos que soportan la historia clínica de la paciente, y que sustentan la decisión de la entidad accionada [36]: i) Neurocirugía con Dx "cefalea en estudio. Hipertensión arterial

severa” del 1º de febrero de 2000; ii) Biopsia de esófago distal. “esofagitis ulcerada candidiasica. Gastritis crónica cardial activa”, del 13 de enero de 2003; iii) Ecografía hepatobiliar. “colelitiasis quiste simple en el segmento II del hígado hernia hiatal por deslizamiento” del 20 de octubre de 2009; iv) Coliangiografía con RM. Opinión “coleliatiasis quiste simple en segmento II del hígado hernia hiatal por deslizamiento del 22 de octubre de 2009; v) Estándar I: aumento mancha ciega. Prótesis OD ok, OI menisco disminuido, eritema difuso... presbicia” del 19 de diciembre de 2010; vi) Oftalmología “hipertensión ocular...” del 22 de marzo de 2012; vii) Gastroenterología: “hernia hiatal, esofagitis grado II/III + esófago de barret, hipertensión arterial severa y trauma ocular en valoración” del 3 de agosto de 2012; viii) Oftalmología, que analizó nuevamente su estado visual por OI, del 3 de agosto de 2012; ix) Diagnóstico del centro de gastroenterología y endoscopia digestiva del 25 de septiembre de 2009; y, X) Certificado de la institución Alta Visión del 20 de febrero de 2013.

b. Valoración médica realizada por la Junta Nacional de Calificación del 10 de septiembre de 2013: i) Otros traumatismos del ojo y de la órbita; ii) Otros glaucomas; iii) Gastritis crónica no especificada; iv) Otras enfermedades especificadas del esófago; y, v) Hipertensión arterial (primaria).

c. Valoración por sicología realizada por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez del 10 de septiembre de 2013, en la que se diagnosticó que no existían alteraciones emocionales a nivel patológico.

18. Para establecer la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez estimó que para el año 2009, la paciente no presentaba una incapacidad de manera permanente y definitiva. Solo para el año 2012, cuando se presentó la patología de esófago de Barret, la calificada perdió su capacidad laboral.[37]

De otra parte, obra en el expediente el proyecto de calificación de discapacidades y minusvalías realizado por la sicóloga Luz Helena Cordero Villamizar, quien con base en la valoración del 10 de septiembre de 2013, estableció que: i) La calificada no labora desde hace tres (3) años atrás; ii) No tiene ingresos económicos; y por último iii) Recomendó estudiar la fecha de estructuración[38]. Estas consideraciones y recomendaciones

científicas no fueron objeto de pronunciamiento en el dictamen censurado en sede de tutela, bien para ser acogidas o desestimadas por la Junta calificadora.

De igual manera, está acreditado que la accionante realizó la última cotización al Sistema General de Seguridad Social, en febrero de 2010, según informe de COLPENSIONES, aportado por la accionante[39] y por esa misma entidad[40]. Este momento coincide con la terminación de la relación contractual con el Distrito Capital, lo que permite inferir que la actora terminó su vida laboral activa a partir de esa fecha.

19. La Sala considera que la argumentación de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, no se fundamentó en una valoración probatoria integral, que incluyera, no solamente aspectos biológicos y funcionales, sino que además debió tener en cuenta, aspectos ocupacionales de la paciente, los cuales se encontraban debidamente acreditados en el expediente de calificación. En efecto, en la valoración técnica de la estructuración de la invalidez no se tuvo en cuenta: i) Que la paciente culminó su vida laboral desde febrero del 2010; y, ii) El actual periodo cesante, contado desde aquel momento, cuyas razones se deben, según la accionante, a la imposibilidad de trabajar como consecuencia de su estado de salud[41].

Si bien para el año 2009 la accionante no tenía una condición invalidante definitiva y permanente, para esta Sala es claro que la Junta Nacional de Invalidez, debió valorar el hecho de que su desvinculación del mercado laboral se produjo desde el año 2010, y que la misma calificada, manifestó que su estado cesante se ocasionó por su grave e inhabilitante condición de salud.

20. Además, está acreditado en el expediente que desde el año 1996, la accionante ha cotizado al Sistema General de Seguridad Social, lo que demuestra una vida laboral activa ininterrumpida desde esa fecha y, que cesó en el año 2010, ante la ausencia de cotizaciones posteriores. Este sólo hecho para la Sala, es un indicio de que la salida del mercado laboral de la paciente se debió a su condición de invalidez.

La Sala encuentra que la anterior situación no fue valorada íntegramente por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, para determinar el grado de afectación de las enfermedades padecidas por la calificada, frente a su ocupación profesional como abogada, con la consecuente conclusión de la existencia de nexos relacionales entre su condición de

invalidez y su retiro del mercado laboral.

## Conclusiones

De lo expuesto la Sala concluye:

21. Procede la acción de tutela contra la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, en atención a que, a pesar de que son organismos que pertenecen al régimen de derecho privado, están integrados por la ley al Sistema Nacional de Seguridad Social del orden Nacional, y pueden afectar derechos fundamentales en su condición de superioridad frente al enfermo calificado, quien entonces se encuentra en una situación de indefensión.

De esta suerte, no obstante la actora contar con medios judiciales ordinarios, se justifica la procedencia de la solicitud de amparo como mecanismo transitorio, con la finalidad de evitar la consumación de un perjuicio irremediable, ya que se trata de una persona de especial protección constitucional por su estado de invalidez, y la consecuente imposibilidad de ofrecer su fuerza laboral.

22. Es innegable la relevancia constitucional del establecimiento de la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral, como requisito habilitante para el goce y disfrute de la pensión de invalidez, expresión material del derecho fundamental a la seguridad social, y llevar una vida en condiciones dignas.

23. El contenido del derecho fundamental al debido proceso en el procedimiento de calificación de invalidez implica: i) Que el trámite de la solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral debe realizarse cuando las entidades competentes hayan culminado el tratamiento y rehabilitación integral o se compruebe la imposibilidad de su continuación; ii) La valoración del estado de salud de la calificada debe ser completa e integral, puesto que las juntas deberán proceder a realizar examen físico correspondiente, y al sustanciar y elaborar el respectivo dictamen deben tener en cuenta todos los aspectos médicos consignados en la historia clínica y ocupacional del paciente; iii) Las decisiones adoptadas por las Juntas, si bien no constituyen actos administrativos, deben ser debidamente motivados, con explicación y justificación del diagnóstico clínico de carácter técnico científico, soportado en la historia clínica y ocupacional del paciente; iv) Plena observancia a los pacientes de sus derechos de defensa y contradicción en todo el trámite surtido ante la

Junta, que se materializa en la posibilidad de controvertir la calificación o valoración médica relativa a la disminución de su capacidad laboral.

24. En el presente caso la entidad accionada vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la accionante, con el dictamen que calificó su pérdida de capacidad laboral en 50.24%, con fecha de estructuración del dieciséis (16) de julio de 2012, por cuanto no valoró íntegramente las pruebas que obraban en el expediente, en especial aquellas que hacían referencia a su desvinculación laboral desde febrero del 2010, y su estado cesante, ocasionado por su estado de salud, según lo expuso oportunamente la accionante ante la Junta calificadora.

25. La existencia de un indicio serio sobre la desvinculación del mercado laboral de la paciente desde febrero del año 2010, y su condición invalidante, obligaba a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez a tener en cuenta esta condición de la historia ocupacional de la calificada al momento de expedir el dictamen de calificación, situación que materializa el desconocimiento del derecho fundamental al debido proceso, por ausencia de valoración integral de la historia ocupacional de la accionante.

26. Por todo lo anteriormente mencionado, la Sala concederá el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, la seguridad social, y vida en condiciones dignas solicitado en la tutela. En consecuencia, dejará sin efectos el dictamen censurado, en relación con el establecimiento de la fecha de estructuración de la invalidez, y ordenará a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez proferir un nuevo dictamen de calificación de la pérdida de capacidad laboral, en el que únicamente revise si la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral, tiene ocurrencia en el momento de la desvinculación del mercado laboral de la accionante o con anterioridad a ella.

Decisión

Con fundamento en lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

**RESUELVE**

Primero: REVOCAR las sentencias de primera y segunda instancia proferidas por el Juzgado

19 Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá, de fecha 18 de noviembre de 2013; y por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá – Sala de Decisión Penal de 27 de enero de 2014 que negaron la acción de tutela promovida por Mariela Álvarez Arias. En su lugar CONCEDER el amparo del derecho fundamental al debido proceso, seguridad social, y vida en condiciones dignas, invocado en la solicitud de tutela.

Segundo: DEJAR SIN EFECTOS PARCIALMENTE el dictamen número 37251153 de 18 de septiembre de 2013, proferido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en lo referente a la fecha de estructuración de la invalidez. En consecuencia ORDENAR a la Junta Nacional de Calificación que dentro del término de quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de la presente sentencia, expida un nuevo dictamen de calificación de invalidez complementario, únicamente en relación con el establecimiento de la fecha de estructuración, y con plena observancia de los párrafos 16 – 20 de esta providencia.

Tercero: Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

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

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada (e)

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] Fol 8 ibídem.

[2]  
ibídem.

Fol

9

[3] Folios 11 y 12 cuaderno principal.

[4] Fol 10 ibídem.

[5] Fol 13 ibídem.

[7] Folios 15 - 20 ibídem.

[8] Fol 29 ibídem.

[9] Fol 30 ibídem.

[10] Ibídem.

[11] La Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, remitió comunicación del dos (2) de septiembre de 2014, en la que manifestó que la señora Mariela Álvarez Arias no labora, ni ha laborado en la Secretaria General de la Alcaldía Mayor. Se realizó verificación telefónica, y se constató que esa dependencia no tiene información contractual del Fondo de Vigilancia y Seguridad, institución a la que sí estuvo vinculada contractualmente.

[12] Sentencia C - 1002 de 2004 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[13] Sentencia T - 655 de 2011

[14] Sentencias T - 800 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio., T - 436 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas, y T - 108 de 2007 M.P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

Sentencias T - 800 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T - 859 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas.

[16] Sentencias T - 328 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-456 de 2004 M.P. Jaime Araújo Rentería, y T-789 del 11 de septiembre de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

[17] Sentencia T - 436 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

[18] Ibídem

[19] Ibídem

[20] ibídem

[21] Sentencia T - 417 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[22] Sentencia T - 021 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[23] Sentencia T - 406 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

[24] Sentencia T - 021 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[25] Sentencia T - 859 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[26] Sentencia T - 1318 de 2005M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. reiterado en sentencia T - 468 de 2007 con ponencia del mismo Magistrado. Ver también sentencia T - 760 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[27] Ibídem.

[28] Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 19 El derecho a la seguridad social (Artículo 9), 39ª período de sesiones 5 - 23 de noviembre de 2007. Ginebra. Párrafo 1.

[29] Ibídem párrafo 2.

[30] Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948.

[32] Artículo 7 del decreto 917 de 1999.

[33] Sentencia T - 561 de 2010 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[34] Casación de 17 de agosto de 1954, citada en Constaín, Miguel Antonio. Jurisprudencia del Trabajo volumen II, edit. Temis, Bogotá 1967. Pág. 725. Citada a su vez en la sentencia de esta Corporación T - 561 de 2010 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[35] Sentencia T - 697 de 2013 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[36] Folios 18 - 19 cuaderno principal.

[37] Fol. 20 cuaderno principal.

[38] Historia clínica enviada al Despacho el 8 de septiembre de 2014, desde el correo electrónico joseluis.pena@juntanacional.com por el doctor José Luís Peña, apoderado de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

[39] Fol. 30 cuaderno de revisión.

[40] Fol. 69 cuaderno de revisión.

[41] Fol. 6 cuaderno principal.