

INFORME SECRETARIAL: Bogotá 29 de mayo de 2023, al Despacho del señor Juez informando que por reparto se recibió la presente acción de tutela, encontrándose para estudio de admisión. Sirvase proveer.

La secretaria,


ANGIE LISETH PINEDA CORTES



**JUZGADO CUARTO LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.
CALLE 12 C No. 7-36 PISO 18**

Ref:	Acción de Tutela N° 11001310500420230021300
Accionante:	XIOMARA LAVERDE MURILLO C.C. 1.022.333.125
Accionado:	JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ

Bogotá D.C., 29 de mayo de 2023.

Visto el informe secretarial que la presente acción de tutela da cumplimiento a los artículos 14 y 37 (inciso 2) del Decreto 2591 de 1991.

RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR la presente acción de tutela promovida por **XIOMARA LAVERDE MURILLO** en contra del **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**.

SEGUNDO: Se Ordena la vinculación de la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** y **AFP PROTECCIÓN S.A.**

TERCERO: CORRER TRASLADO a la accionada por el término de **veinticuatro (24) horas**, para que se pronuncien sobre los hechos de la presente acción y ejerzan su derecho de contradicción y defensa allegando las pruebas que pretendan hacer valer en su favor.

CUARTO: Cualquier respuesta podrá ser enviada al correo electrónico con que cuenta este despacho jlato04@cendoj.ramajudicial.gov.co .

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

El Juez,


ALBERT ENRIQUE ANAYA POLO

**REPÚBLICA DE COLOMBIA RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARTO LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**



PROCESO	Acción de Tutela
ACCIONANTE	XIOMARA LAVERDE MURILLO
C.C.	1.022.333.125
ACCIONADO	JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ
VINCULADO	JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ AFP PROTECCIÓN S.A.
RADICADO	1100131050042023-00213-00
INSTANCIA	Primera
PROVIDENCIA	Fallo de tutela
TEMAS Y SUBTEMAS	Tutela del derecho constitucional fundamental de debido proceso, seguridad social, mínimo vital con conexidad con el derecho a la salud y la vida. - Controversia Dictamen -
DECISIÓN	Niega Improcedente

Bogotá, D.C, 09 de junio de 2023.

Estando dentro del término legal, procede el Despacho a resolver, en primera instancia, la acción de tutela interpuesta por la señora **XIOMARA LAVERDE MURILLO** contra de **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** y entidades vinculadas **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ** y AFP PROTECCIÓN S.A., al considerar vulnerados su derecho fundamental de debido proceso, seguridad social, mínimo vital con conexidad con el derecho a la salud y la vida, el cual hizo consistir en los siguientes:

HECHOS

- 1.El accionante relato que tiene un contrato de trabajo con la empresa Central Cervecera de Colombia, desde hace aproximadamente 6 años.
2. Que estuvo en la UCI, debido al Covid-19, después de esto fue diagnosticada con polineuropatía, no especificada y dolor crónico intratable, razón por la que no ha regresado a su trabajo pues lleva sucesivas incapacidades.
3. El 24 de enero de 2022, la EPS Famisanar emitió concepto de rehabilitación desfavorable para la condición médica sufrida.
4. El 06 de marzo de 2022, la EPS Famisanar, emitió dictamen pericial número DLM 5156728, calificándola con una pérdida de capacidad laboral del 54.80%, y como fecha de estructuración el 24 de enero de 2021.
5. Tras la notificación del dictamen mencionado, la AFP Protección apeló dicha calificación y el 11 de noviembre de 2011, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, emitió dictamen N° 1022333125 - 9212 en el que se otorgó el 50,80% de la perdida de la capacidad laboral y se fijó como fecha de estructuración el 08 de octubre de 2021.

6. La AFP Protección interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, el recurso de reposición fue ratificado en su totalidad.

7. El 05 de mayo de 2023, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, mediante dictamen N° 1022333125 – 11646, resolvió el recurso de apelación interpuesto por la AFP Protección, en el que se estableció una pérdida de la capacidad laboral del 40,80% y como fecha de estructuración el mismo 08 de octubre de 2021.

8. Finalmente, indica que la JNCI al realizar la respectiva calificación no cumplió con lo establecido en el Decreto 1507 de 2014.

PRETENSIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Solicita la parte accionante que se corroboré la realización de una valoración integral y completa de toda la historia médica del paciente, así como las motivaciones de las decisiones tomadas dentro del dictamen, por parte de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, mediante dictamen N° 1022333125 – 11646 y que se ordena a la entidad accionada se realice la valoración objetiva del Título II - Valoración del rol laboral, rol ocupacional y otras áreas ocupacionales, teniendo en cuenta la normatividad referente para el caso y aquellas que la complementan o sirven de guía para el Manual Único para 3 la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional, en cumplimiento del debido proceso.

ACTUACIÓN DEL JUZGADO

Mediante auto de fecha 29 de mayo de 2023 este Despacho admitió la acción de tutela presentada por la señora **XIOMARA LAVERDE MURILLO** contra la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** y se ordenó vincular a la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** y **AFP PROTECCIÓN S.A.**, en la misma data se les notificó el auto admisorio y se les corrió traslado para que, dentro del término allí establecido, accionada se pronunciaran sobre los hechos de la acción.

INFORMES DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

❖ Junta Nacional de Calificación de Invalidez

La JNCI mediante memorial del 23 de mayo de 2023, emitió respuesta a la petición indicando que dentro del trámite de resolución de la controversia interpuesta para el presente caso, la Entidad llevó a cabo un trámite de calificación con estricto apego de la normatividad vigente, Decreto 1072 de 2015, que dicta el procedimiento que se surte ante las Juntas, igualmente manifestó que contra el citado dictamen no procede recurso alguno por lo que adquiere firmeza y sólo puede ser controvertido ante la jurisdicción ordinaria, finalmente manifestó que no era cierto que esta entidad no tuvo en cuenta los demás diagnósticos que padece la accionante, pues la entidad revisó todo el historial clínico obrante en el expediente de la paciente, no obstante, es pertinente aclarar al despacho que en el trámite de calificación no se califican anotaciones médicas, sintomatologías, ni diagnósticos en sí, sino las secuelas o limitaciones documentadas que persisten aún después de

agotado el periodo de Mejoría Medica Máxima certificación que expide el médico tratante

❖ **Junta Regional De Calificación De Invalidez De Bogotá Y Cundinamarca.**

La entidad vinculada, allego respuesta donde menciono que al encontrarse agotado la última instancia, con el recurso de apelación ante la Junta Nacional, solo procederá demanda ante la jurisdicción laboral ordinaria, como lo advierte el Artículo 2.2.5.1.44 del Decreto 1072 de 2015, razón por la cual debía declararse improcedente la presente acción constitucional.

❖ **AFP Protección S.A.**

La entidad vinculada, el 23 de mayo de 2023, allego informe en el manifestó que conforme al Artículo 44 del Decreto 1352 de 2013, compilado en el Artículo 2.2.5.1.42. del Decreto 1072 de 2015 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 y que, contra los dictámenes en firme, como en el presente caso, no procede recurso alguno y estos son de obligatoria aceptación para las partes interesadas.

PRUEBAS APORTADAS POR LAS PARTES:

- ❖ La parte accionante allegaron las pruebas obrantes en el cuaderno 03 del expediente digital.
- ❖ La accionada JNCI apporto las pruebas obrantes en el cuaderno 09 del expediente digital.
- ❖ Por su Parte la entidad vinculada JRCI allego las pruebas obrantes en el cuaderno 07 del expediente digital.
- ❖ La AFP Protección S.A., allego las pruebas obrantes en el cuaderno 08 del expediente digital.

PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico para resolver en esta oportunidad se centra en determinar si la **JNCI** ha vulnerado o no los derechos fundamentales de la señora **XIOMARA LAVERDE MURILLO**, según lo enunciado en el escrito tutelar.

CONSIDERACIONES

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela, como un mecanismo subsidiario para la protección de los derechos fundamentales, caracterizado por la celeridad en su resolución. Toda vulneración y amenaza de las garantías superiores por la acción u omisión de cualquier autoridad pública y, excepcionalmente, por los particulares, da lugar a la solicitud de amparo y otorga al juez constitucional la potestad para impartir órdenes que hagan cesar el agravio o evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Con relación al **principio de subsidiariedad**, acorde con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela **se caracteriza por su naturaleza excepcional y subsidiaria**, es decir, solo procede cuando

el afectado **no disponga de otro medio de defensa judicial**, salvo que éste no resulte eficaz para la protección de los derechos fundamentales y sea necesario adoptar una medida transitoria para evitar un perjuicio irremediable. En ese sentido, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, que desarrolla la subsidiariedad fijada en la norma constitucional mencionada, dispone que la eficacia del mecanismo ordinario de defensa judicial será evaluada por el juez de tutela atendiendo a las circunstancias en las que se encuentre el accionante.

PROCEDIMIENTO PARA CALIFICACIÓN POR PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL.

La Corte Constitucional en sentencia T-044 de 2018, explicó de manera detalla cual era el respectivo trámite que se debía realizar dentro de un proceso de calificación de invalidez, indicando:

“18. Ahora bien, respecto al problema jurídico materia de esta decisión, interesa concentrarse en el procedimiento previsto para el reconocimiento de la pensión de invalidez. Como se explicó anteriormente, una de las condiciones requeridas para acceder a esa prestación es la disminución de la capacidad laboral en un porcentaje superior al 50%. Para ello es necesario la calificación de dicha pérdida, procedimiento que, en los términos del artículo 41 a 44 de la Ley 100 de 1993, responde a los siguientes parámetros generales:

18.1. Las fuentes normativas para la calificación de la pensión de invalidez son tanto las previsiones legales antes anotadas, como el manual único para la calificación de invalidez, que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Este manual deberá definir los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de capacidad laboral (en adelante PCL).

18.2. En una primera oportunidad, la calificación de la PCL corresponde a COLPENSIONES, a las administradoras de riesgos laborales y a las compañías de seguros que asuman los riesgos de invalidez y muerte, así como a las entidades promotoras de salud. De acuerdo con las normas citadas, “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.”^[42].

18.3. El acto que declara la invalidez debe ser motivado, para lo cual contendrá expresamente los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen a esta decisión, “así como la forma y oportunidad en que el interesado puede solicitar la calificación por parte de la Junta Regional y la facultad de recurrir esa calificación ante la Junta Nacional.”

18.4. En los casos en que la calificación de la PCL es inferior en no menos del 10% de los límites que califican el estado de invalidez, tendrá que acudir en forma obligatoria ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez, por cuenta de la respectiva entidad.

18.5. Corresponde a las empresas promotoras de salud determinar si existe concepto favorable de rehabilitación. En este caso, se postergará

el trámite de calificación de la PCL, en los términos previstos en la regulación legal en comento.

18.6. Sin perjuicio de las funciones asignadas a las entidades descritas en el fundamento jurídico 18.2., corresponde a la Junta Regional de Calificación de Invalidez calificar en primera instancia la PCL, el estado de invalidez y determinar su origen. La Junta Nacional tiene la competencia para resolver, en segunda instancia, las controversias relativas a las decisiones de las juntas regionales.

18.7. Las entidades de seguridad social y las juntas regionales y nacionales de calificación de invalidez, y los profesionales que califiquen, serán responsables solidariamente por los dictámenes que produzcan perjuicios a los afiliados o a los administradores del sistema general de seguridad social, cuando este hecho esté plenamente probado.

18.8. El estado de invalidez y por ende la PCL, podrá revisarse en los siguientes eventos: (i) cada tres años y por solicitud de la entidad de previsión o seguridad social correspondiente, “con el fin de ratificar, modificar o dejar sin efectos el dictamen que sirvió de base para la liquidación de la pensión que disfruta su beneficiario y proceder a la extinción, disminución o aumento de la misma, si a ello hubiere lugar.”; (ii) por solicitud del pensionado por invalidez, en cualquier tiempo y a su costa; y (iii) conforme lo prevé el artículo 55 del Decreto 1352 de 2013, tratándose del sistema general de riesgos laborales, “la revisión de la pérdida de incapacidad permanente parcial por parte de las Juntas será procedente cuando el porcentaje sea inferior al 50% de pérdida de capacidad laboral a solicitud de la Administradora de Riesgos Laborales, los trabajadores o personas interesadas, mínimo al año siguiente de la calificación y siguiendo los procedimientos y términos de tiempo establecidos en el presente decreto, la persona objeto de revisión o persona interesada podrá llegar directamente a la junta solo si pasados 30 días hábiles de la solicitud de revisión de la calificación en primera oportunidad esta no ha sido emitida.”

19. Como se observa, tanto a partir de la regulación legal como reglamentaria del sistema general de seguridad social integral, la pensión de invalidez tiene un trámite detallado, que involucra la acción coordinada tanto del afiliado como de diferentes instituciones que integran ese sistema. A su vez, ese procedimiento está basado en la identificación de las condiciones para el acceso a la prestación, dentro del cual encuentra importancia central la definición de la invalidez y de la PCL. Para ello, se establece un trámite que involucra dos instancias: la primera conformada por las diferentes entidades administradoras y aseguradoras, al igual que la Junta Regional. La segunda, a cargo de la Junta Nacional de Invalidez. A juicio de la Corte, este diseño legal responde al doble propósito de otorgar eficacia al derecho al debido proceso administrativo de los usuarios y proteger los derechos constitucionales de quienes, al ver gravemente disminuida su capacidad laboral, quedan imposibilitados para prodigarse las condiciones económicas mínimas, propias y de su núcleo familiar dependiente.

Por otro lado, el Decreto 1352 de 2013 en su artículo 44, determinó ante que entidades se debía controvertir los dictámenes periciales emitidos por las Juntas de Calificación de Invalidez cuando los mismos ya hubiese quedado en firme, tal y como sucede en el presente caso:

«... 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. (negrilla y subrayado fuera del texto)»

CASO CONCRETO.

En el presente caso se tiene, que la accionante fue calificada por la JNCI, mediante el dictamen No. 022333125 – 11646 del 05 de mayo de 2023 en el cual se le determinó una pérdida de capacidad laboral del 40,80% con fecha de estructuración 08 de octubre de 2021, la cual se tiene que este se efectuó cumpliendo los parámetros normativos establecidos y teniendo en cuenta la valoración de su historia clínica, los conceptos médicos y el concepto de rehabilitación, por lo que no se evidencia que exista vulneración de derechos por parte de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en este sentido.

Por otro lado, es importante indicar que el dictamen No. 022333125 – 11646 del 05 de mayo de 2023, ya se encuentra ejecutoriado, toda vez, que de conformidad con el artículo 13 numeral 1° del Decreto 1352 de 2013 la Junta Nacional de Calificación de Invalidez conoce en segunda instancia los recursos de apelación interpuestos contra los dictámenes emitidos por las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, por tal razón es claro que contra esa decisión no procede recurso alguno pues es considerada como segunda y última instancia dentro de este trámite de calificación, y conforme a lo preceptuado en el artículo 44 del Decreto 1352 de 2013 el mismo debe ser controvertido ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral y no por vía de tutela.

Igualmente, se indica que no se aportó prueba alguna que determine que la accionante se le está causando un perjuicio irremediable que deba ser salvaguardado por la vía de tutela, es así como conforme al **principio de subsidiariedad de la acción de tutela**, la tutelante deberá acudir a la Jurisdicción Ordinaria Laboral, si pretende controvertir el dictamen emitido por la JNCI, pues se reitera que ese el medio idóneo, razón por la cual la presente acción constitucional, se torna improcedente de conformidad con el artículo 6° numeral 1° del Decreto 2591 de 1991 el cual indica:

«Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante»

Por lo expuesto, el Juzgado Cuarto Laboral de Circuito de Bogotá del Distrito Judicial de Bogotá, administrando justicia constitucional en nombre de la República de Colombia y por mandato de la Ley.

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE la presente acción de tutela interpuesta por la señora **XIOMARA LAVERDE MURILLO** en contra de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, teniendo en cuenta la parte considerativa del presente fallo.

SEGUNDO: Se ordena **DESVINCULAR** a la Junta Regional De calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca y a la AFP PROTECCIÓN S.A.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes de esta decisión por el medio más expedito.

CUARTO: REMITIR en caso de no ser impugnado el presente fallo, el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión. Una vez regrese el expediente a este despacho, si la presente acción no es seleccionada para revisión por dicha corporación, se ordena el archivo de la presente acción sin providencia que lo autorice.

QUINTO: Esta providencia podrá ser impugnada dentro del término legal a través del correo electrónico con que cuenta este despacho jlato04@cendoj.ramajudicial.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El Juez,



ALBERT ENRIQUE ANAYA POLO

spo

Envío expediente de tutela número 11001310500420230021300 a Corte Constitucional.

Envío Tutela corte constitucional

Miércoles 2023-06-28 13:03

Para: Juzgado 04 Laboral - Bogotá - Bogotá D.C. <jlato04@cendoj.ramajudicial.gov.co>



Usted envió **11** archivos correspondientes al expediente de tutela número **11001310500420230021300** para su eventual revisión por parte de la Corte Constitucional.

Fecha Envío	miércoles, 28 de junio de 2023
-------------	--------------------------------

Número Expediente	11001310500420230021300
-------------------	-------------------------

Relación de Archivos

- 08RespuestaProteccion.pdf -->6869982 Bytes
- 09RespuestaJuntaNacional.pdf -->1013176 Bytes
- 10FalloNiegalImprocedente.pdf -->238396 Bytes
- 11SoporteNotificacionFallo.pdf -->433203 Bytes
- 01Tutela.pdf -->312051 Bytes
- 02ActaReparto10537.pdf -->393120 Bytes
- 03Pruebas.pdf -->684242 Bytes
- 04Anexos.pdf -->1073050 Bytes

- 05AutoAdmiteTutelayVincula.pdf -->108581 Bytes
- 06SoporteNotificacionTutela.pdf -->713234 Bytes
- 07RespuestaJuntaRegional.pdf -->469013 Bytes

Cantidad 11

Se recuerda que este correo sólo confirma que el 'cargue de archivos' a la plataforma y el 'envío' a la Corte Constitucional por esta herramienta fueron exitosos. Pero no implica la recepción o radicación efectiva de la tutela. Se considera que el expediente 'ingresa' a la Corte Constitucional cuando sea efectivamente radicado y se le asigne un número 'T'. Esta claridad es necesaria porque antes de la radicación el envío puede ser cancelado y el registro modificado o eliminado, además que la Corte Constitucional puede advertir algún error que impide su radicación y devolverlo.

Para consultas tenga en cuenta el número del expediente:

11001310500420230021300

<https://www.corteconstitucional.gov.co>

AVISO DE CONFIDENCIALIDAD: Este correo electrónico contiene información de la Rama Judicial de Colombia. Si no es el destinatario de este correo y lo recibió por error comuníquelo de inmediato, respondiendo al remitente y eliminando cualquier copia que pueda tener del mismo. Si no es el destinatario, no podrá usar su contenido, de hacerlo podría tener consecuencias legales como las contenidas en la Ley 1273 del 5 de enero de 2009 y todas las que le apliquen. Si es el destinatario, le corresponde mantener reserva en general sobre la información de este mensaje, sus documentos y/o archivos adjuntos, a no ser que exista una autorización explícita. Antes de imprimir este correo, considere si es realmente necesario hacerlo, recuerde que puede guardarlo como un archivo digital.