



Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tuluá Valle

R.U.N. 76-834-31-03-002-2020-00080-00

Acción de Tutela

Carlos Eduardo Guzmán Acosta vs Junta Nacional de Calificación de Invalidez

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
DISTRITO JUDICIAL DE BUGA  
JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO  
TULUA - VALLE**

**Sentencia de Tutela de Primera Instancia Nro. 045**

**PROCESO : ACCIÓN DE TUTELA**  
**ACCIONANTE : CARLOS EDUARDO GUZMAN ACOSTA**  
**ACCIONADA : JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**  
**VINCULADOS : ARL AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A.,  
ADMISNITRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –  
COLPENSIONES-, JUNTA REGIONAL DE  
CALIFICACION DE INVALIDEZ DEL VALLE DEL  
CAUCA.**  
**RADICACIÓN : 76-834-31-03-002-2020-00080-00**

Tuluá, Valle del Cauca, dos (2) de julio de dos mil veinte (2020)

**I. OBJETO DE ESTE PRONUNCIAMIENTO**

Procede este Despacho a proferir el fallo que en derecho corresponda como parte de la ritualidad típica de esta instancia, dentro de la presente acción constitucional promovida por el señor CARLOS EDUARDO GUZMAN ACOSTA a través de apoderado judicial, en contra de la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ por la presunta violación a sus derechos fundamentales *“al debido proceso en conexidad con el mínimo vital y la dignidad humana...”* consagrados en la Constitución Nacional.

**II. LA PETICIÓN DE TUTELA Y SUS FUNDAMENTOS**

**A. HECHOS**

Expuso el togado que representa los intereses de la parte actora que en cumplimiento de sus funciones, sufrió un accidente de trabajo el 9 de julio de 2010, fecha desde la cual viene incapacitado y en virtud de lo anterior, en primera oportunidad y mediante dictamen No. 25060 del 22 de diciembre de 2018, la ARL AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A., determinó que el actor tenía una pérdida de capacidad laboral del 30.04% con enfermedad de origen común y fecha de estructuración del 22 de diciembre de 2018, decisión que controvertió el actor, en primera instancia por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle de Cauca en la que mediante dictamen N° 16760101-1573 del 20 de marzo de 2019, determinó que la pérdida de capacidad laboral y ocupacional del señor Guzmán Acosta es del 50.37% con enfermedad común y fecha de estructuración del 22 de diciembre de 2018.

Indicó igualmente que el anterior dictamen fue impugnado por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES, ante la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION y se vio obligado a esperar por casi un año, desde la valoración de la Junta Regional, para que Colpensiones consignara los viáticos para trasladarse a la ciudad de Bogotá para ser valorador por la Junta Nacional.

Señaló que la Junta Nacional de Calificación fijó su valoración para el 26 de abril del año en curso, sin embargo con el advenimiento del estado de emergencia



Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tuluá Valle

R.U.N. 76-834-31-03-002-2020-00080-00

Acción de Tutela

Carlos Eduardo Guzmán Acosta vs Junta Nacional de Calificación de Invalidez

nacional por la pandemia del virus covid 19, la Junta Nacional dispuso su evaluación de manera virtual, para lo que le solicitó su historia clínica actualizada.

Así, la Junta Nacional de Calificación Nacional dictaminó el 7 de mayo del año en curso, que la disminución de capacidad laboral es del 43,94%, por enfermedad de origen común y con fecha de estructuración del 22 de diciembre de 2018.

Finalizó manifestando que su prohijado no recibe ningún ingreso que le permita garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas y las de su familia, pues su cónyuge es ama de casa.

## **B. PRETENSIONES**

En ese contexto, solicitó la protección de los derechos constitucionales antes mencionados, ordenando dejar sin efectos el dictamen de determinación de origen y pérdida de capacidad laboral ocupacional N° 16760101-8396 del 7 de mayo de 2020 proferido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y que en consecuencia se ordene a la cita junta que en el término de 15 días, proceda a emitir un nuevo dictamen de calificación de invalidez, en el que se realice el examen médico correspondiente y la valoración integra de la historia clínica del actor.

## **III. ACTUACIÓN PROCESAL**

1. Al admitirse la queja tutelar, mediante auto N° 578 del 17 de junio de 2020, no sólo se dispuso la notificación del mismo a la entidad demandada, sino que se ordenó la vinculación de: LA ARL AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A., LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –COLPENSIONES- Y, A LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL VALLE DEL CAUCA.

2. Se recibieron los pronunciamientos de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DEL VALLE DEL CAUCA, la ARL AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A. y la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION de INVALIDEZ; por su parte, la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –COLPENSIONES- pese a estar debidamente informada de su vinculación al presente trámite, no remitió pronunciamiento alguno frente a lo pretendido en la presente la solicitud.

## **PRONUNCIAMIENTOS OBTENIDOS**

1. La JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DEL VALLE DEL CAUCA, dirimió la controversia presentada entre el accionante y la ARL Axa Colpatría, mediante dictamen N° 16760101-1573 del 20 de marzo de 2019 y dado que Colpensiones recurrió el dictamen y en consecuencia remitió el expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez; razones por las que no ha vulnerado derecho fundamental alguna del actor, en lo que funda su solicitud de desvinculación del presente trámite.

2. La ARL AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A., a través de su Representante Legal, manifestó entre otras cosas que el accionante estuvo afiliado a esa entidad, desde el 1° de agosto de 2011 hasta el 1° de septiembre de 2017 y dado que la solicitud de la acción de amparo se dirige exclusivamente a la Junta Nacional de Calificación

Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tuluá Valle

R.U.N. 76-834-31-03-002-2020-00080-00

Acción de Tutela

Carlos Eduardo Guzmán Acosta vs Junta Nacional de Calificación de Invalidez

de Invalidez, no le corresponde a la ARL atender lo requerido, por lo que solicita que se declare improcedente la acción de tutela en lo que a su responsabilidad respecta.

3. Finalmente, la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, manifestó que el expediente del actor fue radicado en esa entidad el 16 de diciembre 2019, le correspondió a la sala primera de decisión, la cual citó al accionante para valoración el 20 de abril de 2020, sin embargo por el estado de emergencia por el virus covid 19, el gobierno nacional dispuso el aislamiento preventivo obligatorio, así como la suspensión del transporte aéreo y terrestre, por lo que en el acatamiento de las directrices del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, dispuso el 2 de abril cancelar todas las valoraciones programadas hasta el 30 de mayo, sin perjuicio de que los pacientes alleguen la historia clínica reciente, para ser atendidos en sesión virtual, lo que sucedió en el presente caso, finalizando con la calificación de pérdida de capacidad laboral del señor Guzmán Acosta de 43,94%, con fecha de estructuración del 22 de diciembre de 2018, por lo que se modificó el dictamen emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca.

Por lo anterior, considera que no vulneró el debido proceso del actor, ni su derecho a la seguridad social, toda vez que las circunstancias excepcionales ocasionadas por el virus, impiden el normal cumplimiento de su labor y en atención a las disposiciones del gobierno en el marco del estado de emergencia, además para no someter a los pacientes a un riesgo grave; razones por la que solicita que se declare improcedente la acción de tutela.

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **A. Decisiones sobre validez y eficacia del Proceso.**

###### **I. Competencia**

De conformidad con lo establecido en el artículo primero del Decreto 1983 de noviembre 30 de 2017, que modificó el contenido del canon 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, este Juzgado es competente para definir la instancia dentro de la presente queja tutelar, en consideración a que la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, es una “... *entidad privada, adscrita al Ministerio del Trabajo*...” y por tanto de orden nacional, bajo la regulación del Decreto 1072 de 2015, debiendo, en consecuencia, proceder a proferir el fallo de mérito en el presente asunto, al no observar causal de nulidad que afecte el trámite hasta ahora adelantado.

###### **II. Eficacia del proceso**

En el presente caso se encuentran reunidos los requisitos señalados para emitir sentencia, en razón a que la solicitud de amparo se presentó en debida forma, la capacidad para ser partes está demostrada para ambas partes pues el accionante está legitimado para impetrar la acción como quiera que es el presunto afectado con la actuación de la entidad accionada y ésta a su vez, se encuentra legitimada por pasiva, como quiera que es la que, presuntamente, está afectando los derechos reclamados por el actor.

###### **a. Problema Jurídico a resolver**

Reseñado lo anterior, corresponde dilucidar ¿Si la acción de amparo es el mecanismo idóneo para cuestionar el dictamen emitido por la Junta Nacional de Calificación



Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tuluá Valle

R.U.N. 76-834-31-03-002-2020-00080-00

Acción de Tutela

Carlos Eduardo Guzmán Acosta vs Junta Nacional de Calificación de Invalidez

de Invalidez, en el cual disminuyó el porcentaje de pérdida de capacidad laboral establecido por la Junta Regional de Calificación del Valle del Cauca?

**b. Tesis que sostendrá el Despacho:**

El Despacho sostendrá la tesis de que en el presente caso, no es procedente el amparo deprecado por el señor CARLOS EDUARDO GUZMAN ACOSTA, toda vez no se acredita el requisito de subsidiariedad, ya que la controversia en esta oportunidad estudiada, debe ser resuelta ante la jurisdicción ordinaria laboral.

**III. Premisas que soportan la tesis del Despacho:**

**1. Normativa, Jurisprudencia y análisis:**

a. El artículo 86 de la Constitución Política de Colombia establece que la acción de tutela es procedente cuando “... *el afectado no disponga de otro medio de defensa, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*”

Al respecto ha señalado la Corte Constitucional que:

*“Se encuentra ya muy decantada la jurisprudencia de la Corte acerca de la naturaleza residual de la acción de tutela y sus condiciones de procedencia cuando existe un mecanismo ordinario de defensa. Así ha destacado en múltiples oportunidades<sup>1</sup> que los medios y recursos judiciales ordinarios son el escenario preferente para invocar la protección de los derechos constitucionales fundamentales que se consideren vulnerados en una situación específica, y a ellos deben acudir, en principio, los afectados, a fin de hacer prevalecer la supremacía de estos derechos y el carácter inalienable que les confiere la Carta<sup>2</sup>. En consecuencia, la acción de tutela adquiere la condición de medio subsidiario, cuyo propósito no es el de desplazar a los otros mecanismos, sino el de fungir como último recurso orientado a suplir los vacíos de defensa que en determinadas circunstancias presenta el orden jurídico, en materia de protección de derechos fundamentales.*

*Así, la protección de derechos fundamentales es un asunto que el orden jurídico reserva a la acción de tutela en la medida que el mismo no ofrezca al afectado otros medios de defensa judicial, de igual o similar eficacia. Sin embargo, de la sola existencia de un medio alternativo de defensa judicial, no deviene automáticamente la improcedencia de la acción de tutela.*

*En aquellos eventos en que se establezca que el ordenamiento jurídico tiene previsto un medio ordinario de defensa judicial, corresponde al juez constitucional resolver dos cuestiones: la primera, consiste en determinar si el medio judicial alterno presenta la idoneidad y eficacia necesarias para la defensa de los derechos fundamentales. Si la respuesta a esa primera cuestión es positiva, debe abordarse la cuestión subsiguiente*

<sup>1</sup> Sobre la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, resultan relevantes las sentencias C- 1225 de 2004, MP Manuel José Cepeda Espinosa; SU- 1070 de 2003, MP Jaime Córdoba Triviño; SU - 544 de 2001 MP. Eduardo Montealegre Lynett; T - 1670 de 2000 MP Carlos Gaviria Díaz, y desde luego la T-225 de 1993 en la cual se sentaron las primeras directrices sobre la materia, que en esencia han sido desarrolladas por la jurisprudencia posterior.

<sup>2</sup> Cfr. T- 803 de 2002 MP Álvaro Tafur Galvis.

Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tuluá Valle  
R.U.N. 76-834-31-03-002-2020-00080-00

Acción de Tutela

Carlos Eduardo Guzmán Acosta vs Junta Nacional de Calificación de Invalidez

*consistente en determinar si concurren los elementos del perjuicio irremediable, que conforme a la jurisprudencia legitiman el amparo transitorio.”<sup>3</sup>*

Por ese sendero, evidenciada la existencia de otro medio de defensa judicial, la acción de amparo se torna improcedente, salvo que se configure un perjuicio irremediable, lo que la haría procedente como mecanismo transitorio o cuando el medio de defensa judicial ordinario resulte ineficaz o inidóneo para la protección de los derechos fundamental situación en la que la acción de tutela emanaría como mecanismo principal.<sup>4</sup>

b. Ahora, respecto de los dictámenes emitidos por las Juntas de Calificación de Invalidez, con relación al derecho fundamental al debido proceso al interior de los procedimientos que se surten ante estas entidades, dispone el artículo 4° del Decreto 1352 de 2013 que la Juntas de Calificación son organismos del Sistema de la Seguridad Social Integral del orden nacional de creación legal, adscritas al Ministerio del Trabajo con personería jurídica, de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter interdisciplinario, sujetas a revisoría fiscal, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio.

c. De la misma manera, el parágrafo del Artículo 40 del Decreto 1352 de 2013 dispone que los *“Los dictámenes emitidos por las Juntas de Calificación de Invalidez, no son actos administrativos.”*, e igualmente el artículo 44 *ejusdem* prescribe que *“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. (...)”*, regulación reproducida con similar contenido en el artículo 2.2.5.1.42 del Decreto 1072 de 2015.

d. Por lo anterior, se evidencia que en efecto, el contenido de la actual controversia debe ser ventilado ante la jurisdicción ordinaria laboral, dentro de la cual se cuenta con un trámite idóneo y eficaz para la protección de los derechos del actor, toda vez que en el mismo, las parte de la litis tienen la oportunidad para presentar las pruebas correspondientes , controvertirlas, lo que de manera alguna podría alcanzarse en una actuación sumaria y perentoria como la acción de tutela, tanto más si se observa que la decisión de la Junta Nacional de Calificación tuvo su origen en el recurso elevado por la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones- al dictamen de la Junta Regional de Calificación del Valle del Cauca, cuestiones que implican la resolución de una controversia de orden legal, que desfasa las facultades del juez constitucional.

En un caso similar al *sub judice* la Corte Suprema de Justicia<sup>5</sup> resolvió lo siguiente:

*“1. Manifiesta el señor SANÍN GARCÍA ARÉVALO que el 21 de noviembre de 2012 sufrió un accidente de trabajo que, a su juicio, han dejado numerosas secuelas en su salud e integridad física; sin embargo, la ARL Positiva S.A., calificó la pérdida de su capacidad laboral asignándole únicamente 7.75%.*

***2. Refiere que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander revisó su caso, y fijó la PCL en 31.63%; determinación contra la cual***

<sup>3</sup> Sentencia T-972/05.

<sup>4</sup> Sentencia T – 72 de 2008.

<sup>5</sup> Sentencia STP2859 del 02 de marzo de 2017. M.P. Fernando Alberto Castro Caballero.





**formuló el recurso de impugnación que en derecho correspondía, y en razón de ello, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez revocó el concepto de la primera instancia y en consecuencia asignó un puntaje de 0.0%.**

(...)

6. Pues bien, sobre el particular, una vez analizadas las pruebas allegadas al presente trámite, así como el contenido de los informes rendidos por las entidades cuestionadas, desde ahora la Sala anuncia que impartirá confirmación de la decisión de primer nivel, fundamentalmente, por dos razones:

6.1. En primer lugar, porque según lo establecido en el inciso 4º del artículo 86 de la Constitución Política y en el numeral 1º del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la solicitud de amparo sólo procede cuando el accionante haya agotado oportunamente todos y cada uno de los recursos o medios de defensa judiciales previstos por el legislador para obtener la protección de los derechos presuntamente vulnerados.

No obstante, en el caso concreto, por razones que sólo atañen al señor SANÍN GARCÍA ARÉVALO, **no ha empleado, pudiéndolo hacer, los mecanismos que tiene a su alcance para controvertir judicialmente el dictamen de pérdida de la capacidad laboral emitido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, respecto del cual afirma, es violatorio de sus derechos.**

(...)

Por manera que, bajo tales condiciones, **no resulta admisible que ahora se pretenda a través de esta acción residual, subsidiaria y excepcional, pretermitir el procedimiento ordinario laboral, y anticipar el debate que en ese escenario llegare a producirse en relación con los motivos de inconformidad expresados por el actor frente a la calificación de su pérdida de capacidad laboral.**

6.2. En segundo lugar, porque si bien la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha admitido la procedencia excepcional del recurso de amparo para controvertir dictámenes de calificación de invalidez, también es cierto que para ello ha establecido varias reglas que deben aplicarse y verificarse en cada caso concreto, con el fin de determinar si se accede a la tutela como mecanismo definitivo o transitorio de protección. En efecto, ha dicho la Corte:

«[P]rocede 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» (C.C.S.T-713/2014).

**Ahora bien, aplicando las premisas normativas previamente referenciadas al caso concreto, la Sala no advierte que las circunstancias expuestas por el señor SANÍN GARCÍA ARÉVALO configuren los presupuestos de un perjuicio irremediable como son la inminencia, la urgencia, la gravedad y la impostergabilidad de**



Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tuluá Valle

R.U.N. 76-834-31-03-002-2020-00080-00

Acción de Tutela

Carlos Eduardo Guzmán Acosta vs Junta Nacional de Calificación de Invalidez

**la acción, pues el prenombrado no allegó elementos suasorios suficientes para acreditar el supuesto estado de indefensión y afectación de sus derechos en el que dice encontrarse. (Negrilla fuera del texto)**

Como principios fundamentales del Estado, la Carta Magna consagra, en su artículo 2, “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y **garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución**; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.” (Subrayado y negrillas fuera de texto).

e. En el *sub examine* no se observa que el actor se encuentre en una situación que le ocasione un perjuicio irremediable, pues si bien señala no estar laborando y que por ello su situación es caótica, lo cierto es que no se evidencia flagrante la vulneración del derecho al mínimo vital, ni la insatisfacción de sus necesidades básicas y las de su núcleo familiar, pues no acreditó de manera siquiera sumaria las circunstancias en que apuntala su afirmación; además, porque aun tratándose de una persona de especial protección por padecer afectaciones a su salud, ello *per sé* no apertura la vía directa de la acción de amparo para resolver una controversia como la presente.

f. Finalmente respecto a la presunta transgresión al debido proceso por haberse realizado la valoración de manera virtual, es menester precisar que si bien corresponde ventilar ese reproche en la vía ordinaria, lo cierto es que en principio, por lo menos desde los alcances de un examen preliminar y sumario como el actual, no se encuentra que la valoración virtual *per sé* transgrede el debido proceso, porque tal proceder responde a las medidas de confinamiento preventivo dispuesto por el gobierno nacional, como forma de afrontar el estado de emergencia sanitaria por el peligro de contagio del virus covid 19, pautas que se dirigen a proteger la vida y la salud de los ciudadanos y residentes en Colombia.

g. Se colige pues que no se encuentra acreditado el requisito de subsidiariedad, necesario para lo procedencia de la acción de amparo, por lo que se encuentra necesario denegar la presente solicitud de tutela constitucional.

## **V. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tuluá, Valle del Cauca, obrando como Juez Constitucional de Tutela y administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **RESUELVE:**

**PRIMERO: DENEGAR** la acción de tutela de los derechos fundamentales “*al debido proceso en conexidad con el mínimo vital y la dignidad humana...*” invocados por el señor **CARLOS EDUARDO GUZMAN ACOSTA**, identificado con la cédula de



Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tuluá Valle

R.U.N. 76-834-31-03-002-2020-00080-00

Acción de Tutela

Carlos Eduardo Guzmán Acosta vs Junta Nacional de Calificación de Invalidez

ciudadanía No. 16.760.101, en contra de la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por secretaría **NOTIFICAR** a las partes el presente fallo por el medio más expedito (artículo 30 Decreto 2591/91).

**TERCERO:** Si no fuere impugnada la decisión dentro del término de los tres (3) días siguientes a su notificación, **ENVIAR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión (arts. 31 y 32 ibídem).

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,

**SANDRA LETICIA SUA VILLEGAS**

G.A.