

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA  
SALA DE DECISIÓN LABORAL**

**DR. GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

Magistrado Ponente

Pereira, dos (02) de agosto de dos mil veintidós (2022)

<b>PROCESO:</b>	Impugnación de Acción de Tutela
<b>RADICADO:</b>	660013105005202200219-01
<b>ACCIONANTE:</b>	GUILLERMO DE JESUS ISAZA ARANGO
<b>ACCIONADA:</b>	JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ
<b>VINCULADA:</b>	- COLPENSIONES - JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE RISARALDA.
<b>TEMA:</b>	DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL y otros
<b>DECISIÓN:</b>	CONFIRMA

**SENTENCIA No. 27**

**Aprobado por Acta No. 73 del 02 de agosto de 2022**

En la fecha y una vez cumplido el trámite de ley, se decide el recurso de impugnación interpuesto por el demandante frente al fallo de primera instancia del 17 de junio de 2022, proferido por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Pereira, Risaralda.

Previamente, se advierte que la presente acción había sido asignada por reparto al Despacho de la Doctora Ana Lucía Caicedo Calderón, a quien le correspondía decidir en Sala conformada con la Doctora Olga Lucía Hoyos Sepúlveda y el ponente de la presente; sin embargo ambas magistradas manifestaron su impedimento para conocer del asunto atendiendo a que quien funge como Secretario Técnico y Representante Legal de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, es a su vez su apoderado judicial en procesos que se tramitan ante otras instancias judiciales, razón por la cual mediante providencias se aceptaron los impedimentos y se avocó conocimiento de la acción por parte del Despacho.

## **ANTECEDENTES**

El señor **GUILLERMO DE JESUS ISAZA ARANGO**, actuando por medio de su apoderada, la abogada Sandra Milena García Valencia, promovió acción de tutela contra la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, al considerar vulnerados y amenazados su derecho fundamental a la seguridad social, salud y la igualdad, consagrados en la Constitución Política.

El accionante justifica el amparo constitucional basado en los siguientes,

## **HECHOS**

Señaló que fue calificado por COLPENSIONES el 27 de octubre del año 2021 y le fue otorgado con una pérdida de capacidad laboral equivalente al 53,61% con fecha de estructuración del 20 de agosto de 2019. Al estar inconforme con dicha fecha, interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación solicitando la modificación de la fecha al 21 de agosto de 2014, recursos que fueron resueltos por la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, que mantuvo la fecha de estructuración del primer dictamen y modificó el porcentaje de calificación, reduciendo el porcentaje a 47,38%.

## **PRETENSIONES**

El accionante solicita se tutelen sus derechos fundamentales y, en consecuencia, se ordene a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ para que en el término de 48 horas, reestablezca la pérdida de capacidad laboral que fue otorgada por COLPENSIONES al 53,61%. Asimismo, solicitó se a dicha corporación fijar como fecha de estructuración el 21 de agosto de 2014.

## **POSICIÓN DE LA ACCIONADA**

La **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE LA INVALIDEZ** señaló que, el expediente del accionante fue radicado por la JUNTA REGIONAL DE RISARALDA el 04 de febrero de 2022, resolvieron el recurso de apelación interpuesto y se determinó que tenía una PCL total del 47.38%, enfermedad de origen común y

fecha de estructuración del 20 de agosto de 2019. Expresó que dicho dictamen no procede recurso alguno y solo puede ser controvertido en la jurisdicción ordinaria laboral, en virtud del Decreto 1352 de 2013 y Decreto 1072 de 2015.

Agregó que la entidad resolvió el recurso de apelación presentado por COLPENSIONES con apego a la normativa vigente y dispuesto para ello. Aclaró que en el trámite de calificación no se tienen en cuenta anotaciones médicas, sintomatologías ni diagnósticos en sí, sino las secuelas o limitaciones documentadas que persisten aún después de agotado el periodo de Mejoría Médica Máxima.

Finalmente, advirtió que la Junta Nacional efectúa control legal para verificar la legitimidad, legalidad y adecuación técnica de las actuaciones adelantadas por la Junta Regional, debiendo corregirse errores técnicos de dicha decisión, por lo que, en el caso concreto se modificó el porcentaje de PCL debido a que se incurrió en imprecisiones técnicas al determinar el dictamen del 30 de octubre de 2021, siendo claro que el actor no es inválido y se asignó una PCL del 47,38%. Insistió en que la tutela no es el medio idóneo para la discusión de la calificación de la invalidez, por lo que debe declararse improcedente.

La vinculada **COLPENSIONES** expresó que no tiene competencia frente a las pretensiones, toda vez que la petición recae en una calificación que debe ser efectuada por la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN. Informó que la Administradora interpuso recurso de apelación dentro del trámite de calificación para que fuera resuelto en segunda instancia. Agregó que la acción de tutela no es el medio idóneo para controvertir las calificaciones, por ende, debe declararse su improcedencia y desvincularla por falta de legitimación en la causa por pasiva.

La **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE RISARALDA**, guardó silencio.

### **FALLO IMPUGNADO**

Mediante sentencia del 17 de junio 2022, el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Pereira, resolvió **1)** Negar por improcedente la acción de tutela incoada por el accionante.

Como fundamento de la decisión, la *a quo* señaló que siendo que las pretensiones recaen en la controversia del dictamen de Pérdida de Capacidad Laboral sobre el porcentaje y la fecha de estructuración de la invalidez, por tal motivo, es claro que el accionante cuenta con otros medios idóneos judiciales y específicos, pues dicho conflicto corresponde conocer a la jurisdicción ordinaria.

Agregó que si bien existen excepciones a la regla general, el accionante no hizo manifestaciones respecto de la imposibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria, tampoco mencionó que la calificación le hubiese ocasionado un perjuicio irremediable, en consecuencia, concluyó que al no existir ninguna condición especial que justifique la intervención del juez de tutela, debe declararse su improcedencia.

### **IMPUGNACIÓN**

El demandante afirmó que ante lo manifestado por la juez de primera instancia, el accionante realizó una declaración juramentada ante notaría con varios testigos, expresando su condición económica y su situación deficiente y precaria que le impiden acudir a la jurisdicción ordinaria laboral, dado que, su único sustento es la ayuda que le brindan algunas personas de su comunidad. Agregó que es una persona con mayoría de edad, no tiene un núcleo familiar que le brinde apoyo, que vive de la caridad de las demás personas, pues no tiene posibilidades de cubrir sus necesidades básicas y sus derechos están siendo vulnerados por las entidades accionadas.

Por lo anterior, considera que la acción constitucional evita un perjuicio irremediable de una persona que no cuenta con los recursos económicos para subsistir, lo que pone en riesgo su salud física y mental. Como consecuencia, reitera las pretensiones y ruega se conceda el amparo constitucional y se ordene a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ modificar el porcentaje de PCL y la fecha de estructuración.

Procede la Sala a decidir previas las siguientes:

#### **I. CONSIDERACIONES**

## **Sobre la Acción de Tutela**

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la **Acción de Tutela** como un instrumento jurídico a través del cual los ciudadanos pueden acudir ante los Jueces Constitucionales a reclamar la protección directa e inmediata de los derechos fundamentales que estén siendo vulnerados, sin mayores requerimientos de índole formal y con la certeza de obtener oportuna resolución. Así pues, la Tutela procede frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de dichos derechos fundamentales, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; de esta forma, se propende por cumplir uno de los fines esenciales del Estado Social de Derecho de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados constitucionalmente.

Se trata entonces de una categoría constitucional de protección que consagró la Constitución de 1991, tendiente a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas, de lesiones o amenazas de vulneración por parte de una autoridad pública y, bajo ciertos supuestos, por parte de un particular. Es un procedimiento judicial específico, autónomo, directo y sumario, que en ningún caso puede sustituir los procesos judiciales que establece la ley; en ese sentido, la Acción de Tutela es un instrumento jurídico de carácter subsidiario que no puede ser asumida como una institución procesal alternativa, supletiva, ni sustitutiva de las competencias constitucionales y legales de las autoridades públicas.

## **Sobre el Derecho Fundamental a la Seguridad Social**

En relación con el derecho a la seguridad social, el art. 48 Superior ha establecido que es un servicio público de carácter obligatorio irrenunciable, garantizado a todos los habitantes del Estado. La Corte Constitucional en sentencia T-400 de 2017 señala que *«surge como un instrumento a través del cual se le garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos subjetivos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que mengüe su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo»*.

En lo atinente con la calificación de la pérdida de capacidad laboral, la Corte Constitucional en sentencia T-427 de 2018 puntualizó:

*“En conclusión, se tiene que el Sistema de Seguridad en Pensiones protege la contingencia de la invalidez originada por un riesgo común, a través del reconocimiento y pago de una prestación pensional en favor de aquellos trabajadores que, como consecuencia de un accidente o enfermedad no provocada, y de origen no laboral, ven afectada su capacidad laboral, y con ello la posibilidad de continuar procurando su auto sostenimiento. Para tal efecto, el legislador ha estructurado un trámite destinado a establecer el estado de invalidez que, en plena garantía del derecho constitucional al debido proceso, permite resolver, de manera definitiva, el porcentaje global de pérdida de capacidad laboral, el origen de dicha contingencia y la fecha de su estructuración, dictamen que se convierte en el soporte de los derechos al mínimo vital, a la vida digna y a la seguridad social en los términos ya expuestos.”*

### **Caso Concreto**

En el caso bajo estudio el demandante pretende se ordene a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE LA INVALIDEZ restablecer el porcentaje de calificación del 53,61% y se designe como fecha de estructuración de la invalidez el 21 de agosto de 2014. Las entidades accionadas sostienen que el trámite de calificación se efectuó con el respeto a las normas vigentes y se declare su improcedencia.

Revisadas las pruebas allegadas se constata que, por medio de dictamen COLPENSIONES calificó al accionante con una pérdida de capacidad laboral del **42.40%** con fecha de estructuración del **20 de agosto de 2019**, por enfermedad de origen común, sin embargo, el actor presentó desacuerdo e interpuso recurso frente a dicho dictamen, el cual fue resultado por la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE RISARALDA, por medio del dictamen del 30 de octubre de 2021, donde se asignó un porcentaje del **53,61%**, con fecha de estructuración del **20 de agosto de 2019**, por enfermedad de origen común. Inconforme con la decisión, COLPENSIONES interpuso recurso aduciendo que existieron inconsistencias en la calificación

efectuada por la Junta Regional, pues se adicionaron deficiencias sin estar debidamente soportadas y procedió a asignar al demandante una PCL de **47,38%**, por enfermedad de origen común y sin modificar la fecha de estructuración en razón a que *no fue motivo de inconformidad*.

Al respecto del tema, el Decreto 1352 de 2013, señala:

*“ARTÍCULO 13. Funciones exclusivas de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Además de las comunes, son funciones exclusivas de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, las siguientes:*

*1. Decidir en segunda instancia los recursos de apelación interpuestos contra los dictámenes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, sobre el origen, estado de pérdida de la capacidad laboral, fecha de estructuración y revisión de la pérdida de capacidad laboral y estado de invalidez.”*

Se evidencia de lo anterior, que en efecto la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ tiene entre sus funciones resolver las apelaciones interpuestas contra los dictámenes de las JUNTAS REGIONALES, sobre el origen, el porcentaje de la calificación y la fecha de estructuración.

Más adelante, en el artículo 44 *ibídem* dispone que las controversias que surjan contra los dictámenes que se encuentren en firme, deberán adelantarse y resolverse ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral. Tal disposición reza:

**“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.”*

Lo anterior, demuestra que por disposición legal en concordancia con el capítulo XIV del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, la Ley 100 de

1993 en sus artículos 38 y siguientes, establece que los conflictos que se generen del dictamen de calificación de invalidez de las Juntas de Calificación, debe ser resuelto por la jurisdicción ordinaria laboral siendo la vía preferente para controvertirlos. Ello coincide con lo que ha sido objeto de reiteración por parte de la jurisprudencia de las Altas Cortes, que han considerado que el juez de tutela no puede trasgredir la órbita de su competencia buscando desplazar al juez natural que por excelencia está dispuesto para solventar tales discrepancias; por lo que, cuando existen otros medios idóneos y eficaces dispuestos por la ley resulta improcedente la acción de tutela por ser un mecanismo excepcional y subsidiario, más no sustantivo, en virtud del Decreto 2591 de 1991.

Ahora, si bien el actor allegó declaración juramentada del señor IVAN CARRASQUILLA, de la Notaría Quinta del Círculo de Pereira, del 22 de junio del año en curso, donde manifiesta que conoce al actor desde hace más de 30 años y tiene conocimiento de que debido a sus quebrantos de salud desde hace 8 años no puede trabajar, no recibe ingresos y depende de la caridad de los vecinos; tales argumentos no bastan para considerar la intervención del juez constitucional, pues recuérdese que el Alto Tribunal Constitucional ha expresado que se debe tener una certeza probatoria de los hechos y el derecho del accionante<sup>1</sup>, lo cual no sucede en el caso de marras, pues no existe en el plenario historia clínica, certificados médicos, constancia de especialistas y demás pruebas que permitieran si quiera entrar a analizar de fondo la posibilidad o no de modificar la fecha de estructuración y porcentaje de Pérdida de Capacidad Laboral.

En virtud de lo anterior, se **CONFIRMARÁ** la sentencia impugnada.

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **RESUELVE**

---

<sup>1</sup> Ver sentencias T-805 de 2014, T-299 de 2020, entre otras.



**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 17 de junio de 2022, por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Pereira.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** esta providencia a las partes en la forma y términos consagrados en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO: DENTRO** de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del presente fallo, **REMÍTASE** de forma electrónica y en los términos del Acuerdo PCSJA20-11594 del 13 de julio de 2020, la presente Acción de Tutela ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual **REVISIÓN**.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,

**GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

**OLGA LUCIA HOYOS SEPÚLVEDA**

**Con Impedimento**

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Firmado Por:

German Dario Goez Vinasco

Magistrado

Sala 003 Laboral

Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Julio Cesar Salazar Muñoz

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

Sala 2 Laboral

Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **923010218973496f20b3e353dac041197f95ea65ca6952b4c76bbe03f772d8c7**

Documento generado en 02/08/2022 01:55:02 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**