



**JUZGADO SEGUNDO CIVIL MUNICIPAL  
PALMIRA – VALLE DEL CAUCA**

**Sentencia n°. 43**

Palmira, Valle del Cauca, marzo veintitrés (23) de dos mil veintiuno (2021).

Proceso:	Acción Tutela	
Accionante:	John Cesar Riascos Obregón	C.C. núm. 16.262.495
Accionado(s):	Arl Sura, Junta Nacional de Calificación de Invalidez y Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca	
Radicado:	76-520-40-03-002-2022-00114-00	

**I. Asunto**

Procede el Despacho a proferir el fallo que resuelva la acción de tutela instaurada por JOHN CESAR RIASCOS OBREGÓN, identificado con cédula de ciudadanía número 16.262.495, contra ARL SURA, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL VALLE DEL CAUCA, por la presunta vulneración de su derecho constitucional fundamental a la salud.

**II. Antecedentes**

**1. Hechos.**

Señala el accionante que, la Junta Regional de Calificación del Valle del Cauca emitió concepto de pérdida de capacidad laboral del 19,56% el 31 de octubre de 2011, el cual fue apelado por la ARL SURA por fuera del término, razón por la que, fue calificado nuevamente sin que se hiciera una nueva revisión y cuyo dictamen arrojó el 9,88% de PCL, dictamen que fue apelado por él, debido a que no fue notificado de dicha diligencia. Manifiesta que la Junta Regional le violó el debido proceso ya que el fallo de la primera Junta estaba en firme y debió ser enviado a la Junta Nacional para que fuera calificado con el primer dictamen y no con el segundo.

Indica que, desde el 2016 padece algunos quebrantos de salud que no han sido atendidos por la ARL SURA razón por la que interpuso acción de tutela, cuya sentencia fue proferida por el Juzgado Sexto Penal con Función de Control de Garantías de Palmira, en donde se reconoció y protegió su derecho como paciente a la asistencia médica, ordenando a dicha entidad a realizar y pagar los correspondientes tratamientos quirúrgicos y procedimientos, terapias y costos de traslado a que hubiera lugar. Afirma que, a pesar de lo anterior la atención no se brindó, en octubre de 2019 solicitó cita por seguimiento y la respuesta de la línea nacional fue enviarlo al Hospital para que lo atendieran y hasta la fecha no ha recibido respuesta alguna y no posee los fondos suficientes para costear su problema de atrofia que sufrió por accidente de trabajo y en estos momentos no está laborando debido a su problema de salud y se encuentra en una situación económica difícil.

Posteriormente, en el escrito de subsanación agregó que debido a sus padecimientos de salud presentó acciones de tutela las cuales fueron conocidas por los Juzgados Tercero Civil Municipal y Sexto y Séptimo Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Palmira, en las que no se refería a la figura de la recalificación mixta e integral que esta planteando en esta nueva solicitud.

Señala que, solicita se conceda por primera vez la oportunidad a la recalificación mixta e integral para que la Junta Nacional de Invalidez evalúe su calificación y emita un nuevo porcentaje que está en 13,43%, pues se pueden evidenciar nuevos hechos como el deterioro de su pierna derecha lo que originó una hernia bilateral, varicocele testicular, golpe en la cabeza, trauma en su dentadura, atrofia muscular, además de esto, actualmente no está laborando por lo que su vida cotidiana es salir a reciclar, pide limosna ya que desde el 2007 en que fue despedido no volvió a conseguir trabajo. Indica que la Junta Nacional lo indemnizó por el porcentaje de 13,43% sin tener en cuenta sus demás falencias, aclarando que dicho dinero lo utilizó para costear el cáncer terminal que padeció su esposa quien falleció el 3 de agosto de 2018.

## **2. Pretensiones.**

Por lo anterior, solicita se ordene a la ARL SURA se pronuncie y responda su solicitud y asuman los procedimientos tutelados y se conceda por primera vez el derecho a la recalificación mixta e integral de fondo por parte de la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y costos de traslados y estancia con acompañante con traslado vía terrestre.

## **3. Trámite impartido.**

El despacho mediante proveído del 4 de marzo de 2022 inadmitió la acción constitucional, una vez subsanada, a través de auto del día 10 del mismo mes y año procedió a su admisión, ordenando la vinculación de COOSALUD EPS S.A., FUNDACIÓN VALLE DEL LILI y E.S.E. HOSPITAL RAÚL OREJUELA BUENO, así mismo, se dispuso la notificación de los accionados y vinculados, para que previo traslado del escrito de tutela se pronunciaran sobre los hechos y ejercieran su derecho de defensa en el término de tres (3) días, comunicándose por el medio más expedito.

## **4. Material probatorio.**

Se tienen como pruebas aportadas con el escrito de tutela las siguientes:

- Cédula de ciudadanía del señor JOHN CESAR RIASCOS OBREGÓN
- Formula No. 51-456728323 del 12 de enero de 2016
- Autorización No. 4912257936 del 6 de agosto de 2016
- Seguimiento accidente laboral del 12 de enero de 2016
- Orden médica del 25 de agosto de 2016
- Orden médica No. 929842 del 4 de septiembre de 2020
- Historia clínica emitida por la IPS SURA La Flora del 28 de abril de 2015
- Solicitud dirigida a ARL SURA el 29 de noviembre de 2018
- Historia clínica emitida por la Fundación Valle del Lili del 25 de agosto de 2016
- Constancia de asistencia a valoración médica sala No. 1 en la Junta Nacional de Calificación de Invalidez el 10 de marzo de 2017
- Certificación de calificación al accionante por la Junta Regional de Calificación de Invalides del Valle del Cauca del 31 de octubre de 2011
- Oficio No. 1366 del 25 de abril de 2016 expedido por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Palmira
- Oficio No. 924 del 4 de mayo de 2015 elaborado por el Juzgado Sexto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Palmira

- Oficio No. 2015-4055 emitido por el Juzgado Séptimo Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Palmira
- Solicitud autorización de servicios de salud No. 000022542 del 17 de junio de 2015
- Solicitud autorización de servicios de salud No. 000032479 del 8 de septiembre de 2008
- Autorización de servicios No. 153306743 del 5 de enero de 2016
- Historia clínica emitida por E.S.E. Hospital Raúl Orejuela Bueno el 4 de septiembre de 2020
- Incapacidad general No. 2367152 del 4 de septiembre de 2020
- Solicitud autorización de servicios de salud No. 000022537 del 17 de junio de 2015

## **5. Respuesta de las accionadas.**

La Directora Administrativa y Financiera de la Sala Dos (2) de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca, afirma que el accionante fue remitido a dicha entidad a fin de dirimir controversia frente a los dictámenes rendidos en primera oportunidad por ARL SURA, en donde mediante dictámenes Nos. 73951011 y 16262495-1217 del 31 de octubre de 2011 y 21 de abril de 2016 respectivamente, fue calificado con diagnóstico de "esguinces y torceduras que comprometen el ligamento cruzado (anterior) (posterior) de la rodilla", con origen accidente de trabajo, el primero con PCL 19,56% y segundo PCL 9,89% y fecha de estructuración del 16 de marzo de 2009 y 19 de agosto de 2015 respectivamente, informa que frente a estos dictámenes se interpusieron los recursos de reposición en subsidio apelación y ambos fueron resueltos por dicha entidad confirmando las decisiones iniciales y los expedientes fueron remitidos a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez a fin de que se diera trámite a los recursos de apelación.

Indica que, calificó al accionante conforme a derecho, limitándose al aspecto motivo de controversia y teniendo en cuenta todos los documentos, historia clínica, exámenes y conceptos médicos obrantes en el expediente, calificaciones que fueron debidamente fundamentadas con todas las historias clínicas aportadas y demás conceptos médicos de especialistas tratantes, calificando los diagnósticos evidenciados al momento de emitir los dictámenes referidos, argumentos con los que solicita se declare improcedente la acción por carencia actual de objeto, entendiendo que no ha vulnerado ningún derecho fundamental.

La abogada de la Sala Primera de Decisión de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, señala que el accionante a la fecha no tiene pendiente trámite por dirimir, indica además que, emitió dictamen al accionante en cumplimiento al artículo 40 del Decreto 1352 de 2013 unificado por el Decreto 1072 de 2015, siendo por disposición legal que esa entidad cumple con una función pública como calificador de segunda instancia, actuación que está planteada como mecanismo de control para verificar la legitimidad, legalidad y adecuación técnica de la actuación adelantada por la Junta Regional y solamente puede resolver los asuntos que vienen calificados desde la primera oportunidad.

Aclara que, la figura constitucional de acción de tutela no puede ordenarle resolver asuntos que no corresponden a su competencia ya que, debido a lo normado en la legislación vigente, su competencia como calificador de segunda instancia fue activada en virtud del recurso de apelación interpuesto al dictamen emitido por la

Junta Regional del Valle del Cauca, siendo el mismo accionante quien dentro del término legal lo interpuso.

Afirma que, no emite actos administrativos y al no tener esta calidad los dictámenes emitidos adquieren firmeza y la única manera de debatirlo es mediante la jurisdicción ordinaria laboral de conformidad con los artículos 44 y 45 del Decreto 1352 de 2013 unificado por el Decreto 1072 de 2015 y no mediante la acción de tutela que es un mecanismo para proteger los derechos de una persona que considere que se están vulnerando o se ve amenazada en sus derechos. Manifiesta que el dictamen de pérdida de capacidad laboral fue realizado por la ARL SURA, determinando que la pérdida de la única secuela de la patología "Lesión LCA rodilla izquierda", siendo laboral con fecha de estructuración del 16/03/2009 contó con un porcentaje del 9,74%, frente a la cual el accionante no estuvo de acuerdo y presentó recurso de reposición y subsidio apelación dentro de los términos legales, por lo que fue remitida la documentación a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca, quien mediante dictamen No. 16262495 del 21/04/2016 estableció la secuela de la patología de "esguinces y torceduras que comprometen el ligamento cruzado (anterior) (posterior) de la rodilla", confirmando su origen accidente de trabajo, estableciendo un porcentaje de pérdida de la capacidad laboral de 9,89% y fecha de estructuración del 19/08/2015, nuevamente el accionante interpuso recurso de reposición en subsidio apelación.

Indica que, frente a los dictámenes emitidos no procede revisión, adición o recurso alguno, por lo tanto, el dictamen número 16262495 proferido el 5 de julio de 2017 se encuentra en firme, razón por la que, carece de sentido agotar la totalidad de la acción constitucional para que al momento de proferirse sentencia simplemente se ordene una nueva valoración, cuando lo cierto es que se agotó un proceso de calificación en todas las instancias legales, si el interés era una calificación integral pudo haberla solicitado, en primera oportunidad a las entidades competentes, mediante el proceso de revisión de la calificación, que está legalmente previsto para ello sin generar un desgaste a la administración de justicia, argumentos con los que solicita se declare improcedente la acción.

El Representante Legal Suplente para Asuntos Procesales de la Fundación Valle del Lili, manifiesta que una vez verificada la base de datos se corroboró que el accionante fue atendido por última vez en dicha institución el 25 de agosto de 2016 por la especialidad de ortopedia y traumatología bajo el cubrimiento de Seg. Suramericana S.A. ARL. Indica además que, las peticiones del actor no tiene relación alguna con las funciones que le atañen en calidad de IPS y por ende, se plantea la configuración de falta de legitimación en la causa por pasiva, razón por la que, solicita su desvinculación.

El Gerente de la sucursal Valle de Coosalud Entidad Promotora de Salud S.A., informa que se ve imposibilitado para responder a las pretensiones, pues lo solicitado dentro de la acción compete a la ARL por el origen que desencadena las patologías y de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, por lo que, no tiene legitimación por pasiva. Afirma que, al realizar la investigación del caso, al revisar los soportes adjuntos y su sistema de información, encontró que el accionante se trata de afiliado de 61 años en el régimen subsidiado desde el 01/12/2020, no cuenta con registro de relaciones laborales previas ni vigentes, ni cuenta con registro de incapacidades, así como tampoco con atenciones médicas a la fecha, lo que concluye que, si bien se encuentra afiliado en calidad de beneficiario, de acuerdo con los hechos expuestos en el libelo tutelar, la condición de salud del afiliado y por la cual reclama atenciones y recalificación, es derivada de un accidente de trabajo, por lo cual debe

elevar su petición a la ARL con la cual se encontraba cotizando al momento de ocurrido el evento y respecto a la calificación de PCL integral que solicita a la Junta Nacional, de igual manera quien solicitó en primera oportunidad la misma fue la ARL SURA, por lo cual debe continuar el trámite con ellos y solicita su desvinculación.

El Representante Legal Judicial de la compañía Seguros de Vida Suramericana S.A. ramo de riesgos laborales, indica que de acuerdo al sistema de afiliación identificó que el accionante presenta cobertura, siendo su afiliación a través de la empresa 2 Vigilancia Agroindustrial San José LTDA., en calidad de trabajador dependiente, iniciando el 1 de julio de 1997 hasta el 30 de mayo de 2007, quien sufrió accidente de trabajo el 4 de junio de 2001, cuando apareció dolor en rodilla izquierda mientras hacían un entrenamiento en la empresa empleadora, documentándose lesión de ligamento cruzado anterior, requiriendo tratamiento quirúrgico en el año 2001 y nuevamente en 2008 de acuerdo con información aportada por el área de salud integral, quien del mismo modo informó que se realizó calificación en septiembre de 2008 con 9,88% ya indemnizado.

Señala que, de acuerdo con la información aportada por el área de salud integral en septiembre de 2011 se realizó nueva calificación de pérdida de capacidad laboral con el mismo resultado. Afirma que, ante recursos del accionante la Junta Regional de Calificación, calificó 19,56% y ante nuevos recursos la Junta Nacional lo calificó el 5 de julio de 2012 con 9,88%. Manifiesta que, el 8 de febrero de 2016 revisó secuelas y calificó pérdida de capacidad laboral del 9,74%, frente a lo cual el accionante presentó recursos y el 21 de abril del mismo año la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca calificó pérdida de capacidad laboral del 9,89% y ante nuevos recursos del trabajador contra el dictamen, el 22 de marzo de 2017 fue calificado por la Junta Nacional con pérdida del 13,49%, lo que demuestra que el accionante ha tenido varios procesos de calificación, el último de ellos finalizado en marzo de 2017, por lo que, para hacer una calificación integral podría solicitarlo a la EPS a la que se encuentra afiliado, pues no tienen registro ni información de enfermedades o accidentes de origen común que le afecten, adicionalmente, resalta que ante ellos no se ha realizado solicitudes de prestaciones económicas propias del Sistema General de Riesgos Laborales y se desconoce el desarrollo clínico que ha tenido el accionante frente a sus patologías de origen común, solicitando su desvinculación.

### **III. Consideraciones**

#### **a. Procedencia de la acción**

Como condición previa es necesario examinar si se dan en el caso bajo estudio los presupuestos procesales para dictar el fallo.

#### **Competencia**

Éste Despacho es competente para conocer en primera instancia de la presente Acción de Tutela, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, los Decreto 2591 de 1991 y 333 de 2021, en atención a la naturaleza jurídica de la entidad accionada.

#### **Legitimación de las partes:**

En el presente caso, el señor JOHN CESAR RIASCOS OBREGÓN, titular de los derechos presuntamente vulnerados con la actuación de las entidades accionadas, es quien presenta la acción de tutela, razón por la cual, se encuentra legitimado para impetrarla (C.P. art. 86º, Decreto 2591/91 art. 1º).

La acción está dirigida en contra ARL SURA, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL VALLE DEL CAUCA, por lo que, al tratarse de entidades que forman parte del sector privado, a las que presuntamente se les atribuye la vulneración de los derechos fundamentales en discusión, al tenor de lo dispuesto en Artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier acción u omisión en que incurra dicha entidad.

### **Inmediatez**

La regla general establecida en el artículo 86 de la Constitución y en el artículo 1 del Decreto 2591 de 1991, señala que la acción de tutela puede ser propuesta *"en todo momento y lugar"*. No obstante, la Corte Constitucional ha establecido que la solicitud de amparo debe ser propuesta dentro de un plazo razonable posterior a la violación de los derechos fundamentales, como se dispuso en la Sentencia SU-961 de 1999 al señalar que *"La tutela debe interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser procedente en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros"*. Este Despacho considera que el requisito de inmediatez se encuentra satisfecho en el caso objeto de estudio, toda vez que la acción de tutela fue interpuesta dentro de un tiempo razonable y prudente, teniéndose en cuenta que la solicitud de calificación de pérdida de la capacidad laboral puede ser presentada en cualquier momento, siempre que se encuentren presentes los requisitos legales para ello.

### **Subsidiariedad:**

El principio de subsidiariedad de la acción de tutela se encuentra consagrado en el inciso 3º del artículo 86 de la Constitución Política. A su turno, el numeral 1º del artículo 6º del Decreto Ley 2591 de 1991 dispuso que la solicitud de amparo será improcedente *"cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable"*. De antaño, la jurisprudencia de la Corporación Constitucional ha destacado la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela como un mecanismo constitucional contemplado para dar una solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el ordenamiento jurídico no tiene contemplado otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a fin de obtener la correspondiente protección del derecho<sup>1</sup>. A su turno, resulta menester destacar el pronunciamiento jurisprudencial contenido en la sentencia C-590 de 2005, según el cual, constituye un deber del tutelante: *"(...) desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última<sup>2</sup> (...)"*

Por lo anterior, delantamente se procederá a analizar si se cumple con el requisito aludido, para tales efectos, se plantea el siguiente:

<sup>1</sup> T-543 de 1992.

<sup>2</sup> C-590 de 2005.

## **Problema jurídico.**

Corresponde a esta instancia determinar si: ¿La acción de tutela presentada por el ciudadano JOHN CESAR RIASCOS OBREGON, en contra de ARL SURA, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL VALLE DEL CAUCA, cumple con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela?

## **Tesis del despacho**

El despacho considera que el presente amparo constitucional se torna en improcedente por no cumplirse con los requisitos de subsidiariedad respecto de sus pretensiones. De igual forma se constató que no existe una vulneración grave al derecho fundamental a la salud, que permita excepcionalmente la procedencia de la acción de tutela, atendiendo a las circunstancias acreditadas en el plenario de las cuales se concluye que la intervención del juez constitucional no resulte necesaria e inminente.

## **Fundamentos jurisprudenciales**

### **Proceso de Calificación de la pérdida de capacidad laboral.**

En el contexto del reconocimiento de una pensión de invalidez, cualquiera que sea su origen (común o laboral), el ordenamiento jurídico impone que el estado de invalidez se determina a través de una valoración médica que conlleva a una calificación de pérdida de capacidad laboral, la cual es realizada por las entidades autorizadas por la ley. Con dicha calificación se dictamina el porcentaje de afectación, el origen de la pérdida de y la fecha en la que se estructuró. Se considera inválida la persona que haya sido calificada con el 50% o más de pérdida capacidad laboral. Para definir el estado de invalidez y, por lo tanto, el derecho al reconocimiento de la respectiva pensión, el legislador ha establecido el procedimiento que se debe cumplir, el cual impone la participación activa del afiliado, de las entidades que intervienen en el proceso de calificación y de los sujetos responsables del reconocimiento y pago de dicha prestación<sup>3</sup>.

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: 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).

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

<sup>3</sup> Uno de los propósitos de integrar al proceso de calificación no solo al afectado, sino también a las entidades que tienen a su cargo el reconocimiento de la pensión de invalidez, es el de garantizar su derecho al debido proceso. Ello sobre la base de considerar que los resultados que se adopten en dicho proceso comprometen su responsabilidad en el reconocimiento y pago de la prestación. Al respecto, se pueden consultar las Sentencias T-093 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo y T-672 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales.”.

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.” 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. 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. Sin perjuicio de las funciones asignadas a las entidades descritas en el fundamento jurídico 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. 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.

En todo caso, de manera excepcional, es posible que los interesados acudan directamente a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, como lo dispone el artículo 29 del Decreto 1352 de 2013, en donde se señala lo siguiente: *“Artículo 29. Casos en los cuales se puede recurrir directamente ante las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez. El trabajador o su empleador, el pensionado por invalidez o aspirante a beneficiario podrán presentar la solicitud de calificación o recurrir directamente a la Junta de Calificación de Invalidez en los siguientes casos: a) Si transcurridos treinta (30) días calendario después de terminado el proceso de rehabilitación integral aún no ha sido calificado en primera oportunidad, en todos los casos, la calificación no podría pasar de los quinientos cuarenta (540) días de ocurrido el accidente o diagnosticada la enfermedad, caso en el cual tendrá derecho a recurrir directamente a la Junta. Lo anterior sin perjuicio que dicho proceso de rehabilitación pueda continuar después de la calificación, bajo pertinencia y criterio médico dado por las instituciones de seguridad social. b) Cuando dentro de los cinco (5) días siguientes a la manifestación de la inconformidad, conforme al artículo 142 del Decreto número 19 de 2012, las entidades de seguridad social no remitan el caso ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez. (...)”.* Explicado lo anterior, se concluye que, por regla general, las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez intervienen para decidir las controversias que surjan respecto de los dictámenes emitidos en primera oportunidad por las entidades enlistadas en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 y que, solo excepcionalmente, en los dos casos expuestos, se puede acudir de forma directa ante ella, con miras a obtener la calificación de la pérdida de capacidad laboral.

Finalmente, se tiene que 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 disfrutaba 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.”.* 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.

### **Caso concreto.**

Descendiendo al asunto puesto a consideración del despacho, y teniendo en cuenta los parámetros expuestos y vistas las particularidades en las que está inmerso el asunto *sub examine*, este Despacho considera que la acción de tutela no reúne el requisito de *subsidiariedad*, ya que cuenta con otros mecanismos administrativos y judiciales para obtener la calificación de pérdida de capacidad laboral.

Del acervo probatorio allegado, se evidencia, que el accionante no ha acreditado que exista una petición formal ante la EPS COOSALUD o ARL SURA , respecto a la nueva calificación de pérdida de la capacidad laboral, téngase en cuenta que de los documentos aportados al plenario se tiene que la última calificación emitida data del 22 de marzo de 2017 con un porcentaje del 13,49% elaborada por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en virtud al recurso de apelación interpuesto por el accionante contra la calificación expedida por la Junta Regional de Calificación del Valle del Cauca el 21 de abril de 2016 con un porcentaje de pérdida del 9,89%, ambas calificadas con incapacidad permanente parcial, las cuales se encuentran en firme, es decir, que hasta el momento no ha agotado los trámites administrativos primigenios para solicitar una nueva calificación ni existe prueba de que haya adelantado ante la jurisdicción laboral el trámite tendiente a la revisión de las mismas, ni mucho menos se acredita las circunstancias establecidas en el artículo 29 del Decreto 1352 de 2013, situaciones que pone de presente que la acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad, pues de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional para la procedencia excepcional en los eventos en los que se pretende el reconocimiento de derechos pensionales, *"el accionante debe haber desplegado cierta actividad administrativa y judicial con el objetivo que le sea reconocida la prestación reclamada"*.

Máxime, cuando con las contestaciones aquí allegadas por las entidades accionadas y vinculadas, se establece que a la fecha no tienen pendiente de resolver alguna solicitud en ese sentido y mal haría el juez constitucional inmiscuirse en asuntos que no son de su competencia, además de esto, revisado el trámite desarrollado en virtud al accidente laboral acaecido el 4 de junio de 2006 se tiene que, el mismo se desarrolló en estricto cumplimiento al debido proceso, pues de acuerdo a los documentos aportados se pudo evidenciar que el accionante ha sido calificado en 3 oportunidades, la primera de estas se dio por parte de la ARL SURA quien en el 2008 realizó calificación en un porcentaje del 9,88% ya indemnizada, la segunda en septiembre del 2011 con porcentaje de pérdida el 9,88%, decisión que fue objeto de recurso de reposición y apelación ante las JUNTAS REGIONAL DE CALIFICACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA y NACIONAL quienes emitieron conceptos de pérdida el 31 de octubre de 2011 y 5 de julio de 2012 del 19,56% y 9,88% respectivamente.

Con posterioridad se tiene que, nuevamente fue calificado el 8 de febrero de 2016 por la ARL SURA cuyo dictamen arrojó un resultado de secuelas calificando la pérdida en un porcentaje de 9,74%, determinación que igualmente fue objeto de recurso de reposición y apelación ante las JUNTAS REGIONAL DE CALIFICACIÓN DEL VALLE

DEL CAUCA y NACIONAL, quienes a través de informes del 21 de abril de 2016 y 22 de marzo de 2017 dictaminaron una pérdida de capacidad laboral en primera y segunda instancia del 9,89% y 13,49, el cual ya fue indemnizado. Visto lo anterior, para el juzgado es claro que no se le ha vulnerado al accionante el derecho al debido proceso pues fue valorado de acuerdo a la normatividad vigente y tuvo la oportunidad de controvertir dichas decisiones ante las entidades competentes.

Además de lo anterior, de acuerdo a la normatividad reseñada, párrafos atrás, es claro que en primera oportunidad los competentes para determinar la pérdida de la capacidad laboral son la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones, a las Administradoras de Riesgos Profesionales -ARP, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y a las Entidades Promotoras de Salud EPS y en caso de que la persona valorada no este de acuerdo con dicho dictamen, le corresponde a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden Regional y/o Nacional resolver dicha controversia en primera y segunda instancia respectivamente, lo que quiere decir, que no es procedente que este despacho judicial emita una orden tal como se peticionó, pues como se aclaró con anterioridad esta institución únicamente es competente para resolver los recursos de apelación interpuestos en contra de la calificación que con anterioridad haya sido elaborada por las entidades que en primera medida tienen esta facultad. Igualmente, en el plenario no se aportaron las incapacidades correspondientes expedidas por la EPS COOSALUD, quien además en su escrito anexo a la contestación denominado "Concepto médico" afirmó que no cuenta con registro de incapacidades, ni tampoco existe un concepto de rehabilitación favorable o desfavorable. Teniendo en cuenta lo anterior, el accionante no efectuó un mínimo de diligencia en procura de sus intereses, ya que no ha agotado ningún trámite encaminado a la calificación de la pérdida de capacidad laboral, es decir, no ha presentado la solicitud formal ante la EPS COOSALUD o ARL Sura ni adelantado las respectivas valoraciones médicas.

De otra parte, sí el accionante considera que se le ha vulnerado el derecho a la salud el cual fue tutelado por los Juzgados Tercero Civil Municipal; Sexto y Séptimo Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Palmira debe acudir a dichas instancias judiciales a iniciar el respectivo trámite de incidente de desacato, si a bien lo tiene.

Por lo tanto, no habiendo sido superado el juicio de procedibilidad por aplicación del principio de subsidiariedad, en el sentido que existe un trámite pendiente administrativo o judicial que debe surtir, del cual el progenitor de la presente acción no ha cumplido con su carga, no habrá lugar a un pronunciamiento de fondo, y por ende, se declarará la improcedencia de la presente acción, por contar el accionante con mecanismos idóneos para obtener la pretensión reclamada.

#### **IV. Decisión:**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEGUNDO CIVIL MUNICIPAL DE PALMIRA -VALLE DEL CAUCA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **Resuelve**

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de tutela formulada por el señor JOHN CESAR RIASCOS OBREGÓN, identificado con cédula de ciudadanía

número 16.262.495, quien actúa a nombre propio, contra ARL SURA, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL VALLE DEL CAUCA de conformidad a lo advertido en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** esta decisión a las partes por el medio más expedito, conforme a lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1.991.

**TERCERO:** Este fallo de tutela podrá ser impugnado sin perjuicio de su cumplimiento inmediato como lo estipula el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. En caso de ser impugnado, se enviará de manera inmediata al Juez Civil del Circuito –Reparto- de esta ciudad. De no ser impugnada la decisión, **REMÍTANSE** estas diligencias oportunamente a la Corte Constitucional para su eventual **REVISIÓN** conforme a lo previsto en el art. 32 ibídem.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ERIKA YOMAR MEDINA MERA  
JUEZA**

**Firmado Por:**

**Erika Yomar Medina Mera  
Juez Municipal  
Juzgado Municipal  
Civil 002  
Palmira - Valle Del Cauca**

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:

**23e9a6f947a54430d322e61af94123d9a92a1ee27cebcbcb38fc4e9fee0c6  
ee5**

Documento generado en 23/03/2022 11:55:59 AM

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