

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### RAMA JUDICIAL JUZGADO VEINTIOCHO PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONOCIMIENTO

Bogotá, trece (13) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

#### I. OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Decidir la acción de tutela promovida por el señor **Carlos Ricardo Bustos Acosta** contra la **Junta Nacional de Calificación de Invalidez**, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales de debido proceso, vida en condiciones dignas, mínimo vital e igualdad.

#### II. HECHOS

Indicó el accionante que, en octubre del 2018 trabajaba en Eléctricos JCI S.A.S en Ibagué, dentro de la cual, durante el desarrollo de sus labores en una obra, sufrió un accidente.

Consecuencia de lo anterior, y para determinar la pérdida de la capacidad laboral, la ARL SURA emitió dictamen médico No. 1411087364-467538 del 29 de mayo de 2019, con fecha de estructuración del 5 de marzo de 2019 de origen mixto, con pérdida de la capacidad laboral de 11.47%.

Arguyó que no estuvo de acuerdo con la decisión mencionada y por tanto, presento inconformiso ante la ARL SURA, la cual remitió el proceso a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Tolima, la cual emitió dictamen médico No. 93387888-627-1 del 12 de diciembre de 2019 con fecha de estructuración del 5 de marzo de 2019 de origen mixto, con pérdida de la capacidad laboral de 20.18%. Decisión que fue recurrida por

la ARL SURA y ratificada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Tolima el 30 de marzo de 2020 mediante dictamen No. 93387888-627-1, aclarando que la valoración que le realizaron los profesionales de la salud fue de manera presencial, pese al riesgo latente del virus COVID-19, pero con la cual se garantizó una valoración integral.

Expuso el quejoso que, interpuso recurso de apelación en contra de la decisión de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Tolima, razón por la cual la Junta Nacional de Calificación de Invalidez emitió dictamen No. 93387888-11373 del 25 de junio de 2021, con fecha de estructuración del 05 de marzo de 2019 de origen mixto, con pérdida de la capacidad laboral de 17.77%. Resaltó que la valoración que le hicieron los galenos fue de manera virtual, situación que a su parecer vulnera sus derechos fundamentales, por cuanto, desmejora las condiciones de evaluación de la pérdida de la capacidad laboral y de esta manera se modificó el dictamen de primera instancia en porcentaje inferior.

Añadió que, desde el 2018 no tiene trabajo, no devenga pensión por lo que su situación económica es precaria, aunado a ello, sus progenitores que son de la tercera edad dependen exclusivamente de él. Insistió que, por su estado de salud se encuentra inhabilitado para ejercer su labor como ayudante de obra y, por su circunstancia financiera no puede acudir a la jurisdicción ordinaria.

Por lo anterior, solicitó que a través del fallo de tutela se conceda el amparo constitucional y, en consecuencia, se ordene a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez que emita un nuevo dictamen de pérdida de la capacidad laboral y sea valorado de manera presencial e integral con los estudios y exámenes correspondientes. Así mismo, se encargue del pago de los viáticos para el traslado a la ciudad de Bogotá D.C., teniendo en cuenta que vive en Ibagué.

### III. ACTUACIÓN PROCESAL Y RESPUESTA

El 04 de agosto de 2021 se admitió la tutela y se ordenó correr traslado de la demanda y sus anexos a la accionada, acto que se surtió con correo electrónico. En igual sentido se vinculó a ELÉCTRICOS JCI S.A.S, ARL SURA, JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN TOLIMA, EPS SALUD TOTAL y MINISTERIO DEL TRABAJO, para que informaran todas aquellas consideraciones que estimaran pertinente respecto a los fundamentos del demandante para instaurar la presente acción.

Cada entidad realizó el siguiente pronunciamiento:

1.- El Director Administrativo y Financiero de la **Junta Regional de Calificación de Invalidez Tolima** informó que los integrantes de las juntas regionales son profesionales idóneos y expertos en el área que son elegidos mediante concurso de méritos y sus criterios son basados en el manual único de calificación.

Indicó que el caso de radicado 36-43-2019, está archivado por emitirse dictamen de segunda instancia por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez de fecha 25 de junio de 2021 por la sala 2.

Manifestó que, frente a las pretensiones del accionante, la tutela no es el mecanismo idóneo para reclamar una nueva valoración médica para determinar la pérdida de capacidad laboral, siendo lo pertinente es el proceso administrativo de revisión, o mediante proceso judicial. Explicó que en el Sistema General de Riesgos Laborales la revisión de la pérdida de incapacidad por parte de las Juntas será procedente cuando el porcentaje sea inferior al 50% de la pérdida de la 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 establecidos en Decreto 1352 de 2013.

Señaló que las Juntas Regionales dirimen controversias entre desacuerdos de partes en dictámenes de primera oportunidad que son los

que emiten las entidades, por tal razón los dictámenes emitidos por las juntas regionales son de primera instancia y, de existir recurso de apelación, lo resuelve en segunda instancia la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Relacionó lo atinente a la presentación de la solicitud de valoración médica estatuido en el Decreto 1352 de 2013.

Finalmente, manifestó que desde el 01 de marzo de 2020 canceló las citas presenciales por la emergencia sanitaria en Colombia, y los casos se resolverían con las pruebas que reposen en los expedientes, valoraciones virtuales, en audiencias virtuales y los dictámenes se notificaran por correo electrónico.

Por lo expuesto solicitó ser desvinculado en el presente trámite constitucional, teniendo en cuenta que ha vulnerado los derechos del accionante.

2.-La Asesora de la Oficina Asesora Jurídica del **Ministerio de Trabajo** argumentó falta de legitimidad en la causa por pasiva, por cuanto dentro de sus funciones no está ordenar, ni practicar las evaluaciones para determinar la pérdida de la capacidad laboral, toda vez que es competencia reservada de las Entidades Promotoras de Salud, a las Administradoras de Riesgos Laborales, las Administradoras de Fondo de Pensiones y las Juntas de Calificación de Invalidez. Aunado a ello, no tiene ningún vínculo laboral o contractual.

Reseñó toda la normatividad de la calificación del grado de invalidez y el dictamen, así como de los recursos contra el mismo. Resaltó que las controversias sobre los dictámenes de la Junta de Calificación de Invalidez deben ser dirimidas por la justicia ordinaria de conformidad con lo previsto en el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social. Por todo lo anterior, solicitó declarar la improcedencia de la presente acción.

3.- La abogada Principal de la Sala de Decisión Número Dos de la **Junta Nacional de Calificación de Invalidez** anunció que emitió dictamen No. 93387888-11373 del 25 de junio de 2021 en el que se determinó:

*Diagnóstico(s): "1. Fractura de vértebra torácica – Dorsalgia postrauma secundaria a fractura de T3 y T4 con acuñaamiento del 15% Queda como secuelas deficiencias por fracturas de cuerpos vertebrales. 2. Herida de otras partes de la cabeza – tec + herida en cuero cabelludo. Sin secuelas a calificar. Origen: Accidente de trabajo. Diagnóstico: Trastornos de los discos intervertebrales, no especificado – Discopatía dorsal múltiple T5T6, T6T7, T10 T11 + cifosis dorsal. Origen: No accidente de trabajo. Pérdida de capacidad laboral: 17.77%. Fecha de Estructuración: 05/03/2019".* El cual fue debidamente comunicado a las partes interesadas en observancia del Decreto 1352 de 2013.

Aclaró que contra el dictamen emitido no procede ningún recurso y solo puede ser controvertido ante la jurisdicción ordinaria, según los artículos 44 y 45 del mentado Decreto.

Puso de presente que las valoraciones presenciales se encuentran canceladas desde marzo de 2020 hasta la fecha, en razón de la pandemia derivada por el virus del Covid-19, lo que no vulnera ningún derecho de los pacientes, pues dicha evaluación tiene como único propósito corroborar las secuelas funcionales de las patologías que están descritas en la historia clínica de los pacientes, siendo esta última el soporte principal para realizar la calificación, ya que dentro de las funciones de la entidad, no está hacer diagnósticos, definir tratamientos, sino calificar con lo aportado al expediente hasta el día de su calificación, es por ello que los exámenes realizados por la Junta Nacional son diferentes a los que pueden realizar otros especialistas, por lo cual se puede prescindir de dicho examen presencial sin que ello afecte la calificación.

Expuso que, antes de la pandemia recibía aproximadamente 150 pacientes diarios, aparte del personal que labora en la entidad lo cual, en caso de establecerse de nuevo constituiría una aglomeración de personas que con la situación actual es imposible de tolerar por el riesgo para los pacientes y los trabajadores, teniendo en cuenta que no se podrían atender los casos conforme los protocolos del máximo de personas permitidos,

pues los expedientes se atrasarían de manera tal que, sí se afectarían los derechos de los pacientes.

Manifestó que, en el caso que se ordenara la valoración presencial, se debe acreditar el esquema de vacunación del accionante. En cuanto a los gastos del traslado indicó que de conformidad con el artículo 34 del Decreto 1352 del 2013 los gastos del traslado del paciente no recaen en la Junta Nacional. Por todo lo anterior, solicitó negar la presente acción.

4.- El Gerente Sucursal de Bogotá D.C., de **Salud Total EPS-S. S.A.**, alegó inexistencia de vulneración de derechos fundamentales y falta de legitimación en la causa por pasiva. Frente al estado de afiliación del accionante informó que se encuentra en estado de salud activo, bajo el régimen subsidiado.

5.- El representante legal de la Sociedad **Eléctricos JCI SAS** informa que frente a las pretensiones del accionante, éstas no son del alcance de la sociedad que representa, en consideración a que están dirigidas a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Agrega que frente a los hechos citados por el accionante, la empresa sólo posee conocimiento de los establecidos en los numerales 1 y 2, para los cuales es necesario precisar que los términos en los cuales se dio el accidente de trabajo se encuentran descritos en el informe de accidente de trabajo del empleador o contratante radicado el 24 de octubre de 2018 en la ARL SURA.

Indica que la sociedad durante la totalidad del tiempo que el trabajador laboró en la empresa, cumplió con las afiliaciones al sistema de seguridad social y riesgos laborales y pagó la totalidad de aportes; y muestra de ello es que la Arl brindó todas las atenciones en el caso, como el mismo peticionario lo afirma, aclarando que la empresa no tiene ninguna incidencia en el procedimiento que abordan las Arl ni la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para dictaminar la pérdida de la

capacidad laboral, objeto de la acción interpuesta por parte del señor Bustos.

6.-La ARL SURA guardó silencio en el presente trámite.

#### **IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURIDICOS**

La tutela es un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces y que permite a cualquier persona requerir la protección directa e inmediata de los derechos fundamentales que estima han sido vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o de los particulares de manera excepcional, con el fin de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política.

##### **4.1. Problema Jurídico**

Compete establecer si en este caso la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** vulneró los derechos fundamentales de debido proceso, vida en condiciones dignas, mínimo vital e igualdad del accionante.

Para determinar ello, se analizará en primer lugar la procedencia de la acción de tutela interpuesta por el señor **Carlos Ricardo Bustos Acosta** y, seguidamente, lo probado en el caso concreto.

##### **4.2. Procedibilidad**

###### **• Legitimación Activa**

De conformidad con el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ser ejercida i) directamente por la persona afectada o a través de representante, ii) por el Defensor del Pueblo y los personeros municipales, iii) mediante agencia oficiosa cuando el titular de los derechos fundamentales no está en condiciones de promover su propia defensa, circunstancia que debe manifestarse en la solicitud.

En el presente evento, se satisface la primera de las posibilidades dado que el accionante actúa de manera directa en defensa de sus derechos fundamentales al debido proceso, vida en condiciones dignas, mínimo vital e igualdad.

- **Legitimación Pasiva**

Según lo establecido en los artículos 1, 5 y el numeral 2° del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier autoridad pública y contra particulares, en este evento la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**, es una entidad privada, a quien se le atribuye la violación de los derechos de debido proceso, vida en condiciones dignas, mínimo vital e igualdad, por tanto, están legitimados para actuar como parte pasiva.

- **Inmediatez**

La acción de tutela fue presentada el 04 de agosto de 2021, fecha que resulta razonable, si se tiene en cuenta el dictamen emitido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez el 25 de junio de 2021. Esto significa que ha pasado un poco más de un mes desde la presunta vulneración de los derechos, razón por la cual se cumple con el requisito de inmediatez.

- **Subsidiariedad**

El artículo 86 de la Carta Política establece que la acción de tutela "sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable". Disposición desarrollada por el artículo sexto del Decreto 2591 de 1991, que ratifica la procedencia de la acción de tutela cuando las vías ordinarias no tengan cabida o cuando no resulten idóneas para evitar el acaecimiento de un perjuicio irremediable.



Ahora bien, respecto al caso en particular es menester resaltar que los derechos de debido proceso, vida en condiciones dignas, mínimo vital e igualdad pueden ser garantizados por medio de acción de tutela, siempre y cuando el accionante haya agotado el debido trámite y los recursos ordinarios que el ordenamiento jurídico contempla para ello.

### **4.3 Caso Concreto**

En el evento que ocupa la atención, se tiene que el señor **CARLOS RICARDO BUSTOS ACOSTA**, interpuso acción de tutela en contra de la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, vida en condiciones dignas, mínimo vital e igualdad, al expedir dictamen de la pérdida de su capacidad laboral sin realizarle la valoración presencial por parte de los profesionales de la salud encargados de emitirlo y el pago de los viáticos para dicha evaluación (traslado de Ibagué a Bogotá D.C.).

En primera medida, se debe precisar que el conflicto planteado no puede ser dirimido en sede constitucional, pues para esta clase de asuntos existen otros mecanismos de defensa judicial idóneos y pertinentes, ante la justicia ordinaria, a través de los cuales se puede lograr, en el marco de un debate procesal más amplio, establecer si resulta procedente la valoración presencial del accionante y el pago de los viáticos con ocasión al traslado de Ibagué a Bogotá D.C., para la valoración por parte de la Junta Nacional de Invalidez, reclamado por esta vía constitucional. Para el caso que nos ocupa, se puede acudir al juez laboral para que según su competencia resuelva las controversias sobre los dictámenes de las Juntas de Calificación de Invalidez conforme lo establece el artículo 44 del Decreto 1352 del 2013.

Al respecto, como arriba se anunció, la Corte Constitucional ha sido enfática al considerar que la acción de tutela no es, por su propia naturaleza, un mecanismo alternativo o paralelo para la resolución de conflictos; es decir que no es dable la intromisión de la jurisdicción

constitucional en la órbita propia de la justicia ordinaria<sup>1</sup>. De ahí, que se considere que el proceso ordinario es el espacio de protección preferente de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

A propósito de lo mencionado, cabe anotar que no se demostró que dichos mecanismos judiciales no resultaren lo suficientemente idóneos y eficaces para garantizar las pretensiones del peticionario; además, téngase en cuenta que el modelo de justicia laboral funciona a partir de la oralidad, lo cual implica la prontitud en el desenlace de las controversias, no siendo entonces un motivo válido el excusarse en la morosidad de la administración de justicia.

Por otro lado, resulta igualmente improcedente la acción de tutela, máxime cuando no se advierte la existencia de un perjuicio irremediable que torne viable el amparo, lo que si se advierte es que el accionante pretende reemplazar los procesos ordinarios o especiales para salvaguarda de sus derechos, dentro de los cuales puede controvertir las decisiones que se adopten durante su trámite.

Bajo esos parámetros, obliga al despacho declarar improcedente el amparo implorado por el ciudadano **CARLOS RICARDO BUSTOS ACOSTA**, toda vez que, como se determinó cuenta con otros medios de defensa ordinarios idóneos y no se cumplen los presupuestos para la existencia de un perjuicio irremediable, pues por parte del actor no se demostró: “(i) El perjuicio es *cierto e inminente*. Es decir, que “*su existencia actual o potencial se infiera objetivamente a partir de una evaluación razonable de hechos reales, y no de meras conjeturas o deducciones especulativas*” de suerte que, de no frenarse la causa, el daño se generará prontamente, (ii) El perjuicio es *grave*, en la medida en que lesione, o amenace con lesionar con gran intensidad un bien que objetivamente pueda ser considerado de alta significación para el afectado, (iii) Se requiere de la adopción de medidas *urgentes e impostergables*, que respondan de manera precisa y proporcional a la inminencia del daño ya que, de no tomarse, la generación

---

<sup>1</sup> Sobre el particular pueden verse las sentencias T-083 de 2007 y T 087 de 2018.

del daño es inevitable”<sup>2</sup>. En este caso, al no estructurarse ninguno de estos elementos, no podría avalarse la procedencia del amparo de manera excepcional.

Es evidente que el estado de salud del señor Carlos Ricardo Bustos Acosta no es óptimo y requiere atención médica, sin embargo, dentro del plenario se acreditó que al accionante se le ha brindado un tratamiento médico acorde con el diagnóstico que presenta, y actualmente se encuentra en estado activo bajo el régimen subsidiado en Salud Total EPS, por tanto, dicho argumento, no reviste una entidad tal, que permita derivar la existencia de un perjuicio irremediable.

En efecto, si se revisan con detenimiento los argumentos por los cuales el demandante pretende edificar el perjuicio irremediable, se establece con facilidad que el memorialista solo se limita a manifestar dicho perjuicio, y no aportó prueba siquiera sumaria que permita verificar su capacidad económica, que sus progenitores dependen exclusivamente de él (no allegó registro civiles que den cuenta de su vínculo de consanguinidad), si posee o no vivienda propia, si vive en arriendo, circunstancias que permitirían valorar la existencia de una afectación irremediable y, por esta vía, la necesidad urgente de protección. Así las cosas, la mera indicación de la conculcación de los mencionados derechos no constituye en sí misma una probabilidad de que el menoscabo acontezca y por esta vía estudiar la vulneración o no de los derechos presuntamente vulnerados.

En orden de lo expuesto y conforme al estudio negativo que arrojan los requisitos para acceder al estudio de tutela, de conformidad con las previsiones del Decreto 2591 de 1991, es **IMPROCEDENTE** la acción de tutela promovida por el ciudadano **CARLOS RICARDO BUSTOS ACOSTA** en contra de la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTIOCHO PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONOCIMIENTO DE BOGOTÁ**,

---

<sup>2</sup> Sentencia T-022 de 2019, MP. Cristina Pardo Schlesinger.

administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

## RESUELVE

**PRIMERO. - DECLARAR IMPROCEDENTE** la tutela interpuesta por el señor **CARLOS RICARDO BUSTOS ACOSTA** en contra de la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**, por los argumentos antes expuestos.

**SEGUNDO. - NOTIFICAR** la sentencia de acuerdo con las previsiones del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, en el evento de que no sea impugnada, remitir la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**CATALINA RÍOS PEÑUELA**

**JUEZA 28 PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONOCIMIENTO DE  
BOGOTÁ**

**Firmado Por:**

**Catalina Rios Penuela**  
**Juez**  
**Penal 028 De Conocimiento**  
**Juzgado Municipal**  
**Bogotá D.C., - Bogotá, D.C.**

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:

**7d57bcba26c4450396c61f8227b3a3a0408b213c699b47648aab6373aa5299ba**

Documento generado en 13/08/2021 01:35:21 PM

Tutela: 2021-0126  
Accionante: Carlos Ricardo Bustos Acosta  
Accionado: Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**