

2025-00045

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



Sala Civil – Familia

Medellín, veinticuatro (24) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Magistrado Ponente

DARÍO IGNACIO ESTRADA SANÍN

Proceso: Acción de tutela – segunda instancia
Accionante: Nafer Manuel Ramos Angulo
Accionada: Junta Nacional de Calificación de Invalidez y otros
Procedencia: Juzgado Promiscuo de Familia de Puerto Berrio -Ant
Radicado: 05579318400120240033801
Asunto: Confirma
Sentencia de T. No. 29

Sentencia discutida y aprobada según acta No. 29

Procede esta Corporación a resolver la impugnación interpuesta frente a la sentencia emitida el 19 de diciembre de 2024 por el Juzgado Promiscuo de Familia de Puerto Berrio –Ant. en la acción de tutela instaurada por Nafer Manuel Ramos Angulo contra la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales.

I. ANTECEDENTES

1.1. Hechos y pretensiones de la acción

1.1.1. El accionante señaló que el 22 de septiembre de 2021 sufrió un accidente laboral que le ocasionó una pérdida de capacidad laboral equivalente al 43.33%. Así mismo, indicó que, al estar inconforme con la calificación que le fue asignada en el dictamen No. 01202306054, presentó ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez los respectivos medios impugnativos, los cuales –acotó- aún no han sido resueltos por el referido ente.

De igual modo, refirió que, a través de un derecho de petición radicado en septiembre de 2024, le solicitó al Ministerio del Trabajo el aumento del porcentaje de su pérdida de capacidad (en una proporción del 12 % que corresponde –a su vez- a los daños morales o psicológicos que le generó el siniestro antes reseñado). La aludida súplica, y acorde con lo expresado por el actor, fue resuelta desfavorablemente por la mencionada entidad quien, para el efecto, adujo que no es la autoridad competente para gestionar tal pedimento, lo cual –y en sentir del accionante- es falso.

En línea con lo expuesto, aseveró que, de conformidad con las disposiciones normativas que regulan la materia, tiene derecho al reconocimiento de un 12 % adicional al 43.33% previamente calificado; y que tal adición se torna totalmente necesaria para la pensión de invalidez que, a su juicio, le debe ser conferida con ocasión al grave estado de salud que lo queja, el cual –y según él- le está impidiendo desarrollar con normalidad sus actividades laborales; y está poniendo en peligro el vínculo contractual en virtud del cual desarrolla tales tareas y obtiene su sustento económico.

Finalmente, recalcó que los medios ordinarios de defensa no son idóneos ni eficaces para obtener el precitado aumento debido a la demora con la que los mismos son tramitados.

1.1.2. Con base en los hechos anteriormente narrados, solicitó que –vía tutela- se modifique su pérdida de capacidad laboral (equivalente actualmente al 43,33%) y, en consecuencia, se le agregue el 12% previamente referido.

1.2. Trámite de la acción y réplica de las accionadas

1.2.1. El conocimiento de la acción constitucional le correspondió al Juzgado Promiscuo de Familia de Puerto Berrio –Ant., quien la admitió mediante auto del 5 de diciembre de 2024 y, en esa misma oportunidad, dispuso la vinculación del Ministerio de Trabajo y Protección Social, la Hacienda San Pao, la Arl Sura, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, Colpensiones y la Nueva Eps.

1.2.2. La Junta Nacional de Calificación de Invalidez aseveró que, mediante dictamen No. JN202418666 del 8 de agosto de 2024, resolvió los recursos de apelación que fueron interpuestos contra la experticia identificada con el No. 01202306054. Así mismo, refirió que tal situación le fue debidamente notificada al accionante desde el pasado 9 de agosto de dicho año.

Por otro lado, indicó que la pérdida de capacidad laboral asignada al tutelante se encuentra en firme (pues frente al dictamen No. JN202418666 del 8 de agosto de 2024 ya no procede ningún medio impugnativo); y que, en el evento en que el actor tenga más inconformidades al respecto, deberá ejercer ante las autoridades judiciales competentes los mecanismos ordinarios de defensa correspondientes.

En línea con lo expuesto, alegó la insatisfacción del requisito de procedibilidad atinente a la subsidiariedad.

1.2.3. Colpensiones, la ARL Sura y el Ministerio del Trabajo y de la Protección Social aseveraron que no son las entidades encargadas de satisfacer las pretensiones de la demanda. En tal sentido, arguyeron su falta de legitimación en la causa por pasiva.

Adicionalmente, el Ministerio del Trabajo y de la Protección Social expresó que respondió en debida forma el derecho de petición referido en el libelo genitor.

1.2.4. La Nueva EPS afirmó que ha brindado todos los servicios que ha requerido el actor. De igual modo, indicó que el dictamen de PCL expedido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez se encuentra en firme, puesto que frente a él no es viable la formulación de ningún tipo de recurso.

Finalmente, alegó que en el *sub lite* no se satisfizo la subsidiariedad.

1.3.Fallo impugnado

Mediante sentencia emitida el 19 de diciembre de 2024 declaró la improcedencia del amparo constitucional con ocasión a la insatisfacción del requisito de procedibilidad atinente a la subsidiariedad.

1.4. Impugnación

El tutelante impugnó el fallo de primera recalcando la falta de idoneidad e ineficacia de los mecanismos ordinarios de defensa. Ello, debido al considerable tiempo que las autoridades judiciales se toman para tramitar los mismos.

II. CONSIDERACIONES

2.1. El debido proceso administrativo de cara al trámite de calificación de invalidez

En el desarrollo de las actuaciones administrativas relacionadas con el procedimiento de la calificación de invalidez es factible que los sujetos encargados de adelantar las mismas incurran en la vulneración de derechos de raigambre constitucional y fundamental, como el debido proceso. Sobre el particular la Corte Constitucional en sentencia T-160 de 2021 sostuvo:

“(…)Dentro de las garantías correspondientes al debido proceso, es preciso hacer mención de aquellas que hacen parte, específicamente, del debido proceso administrativo. Es así como la Corte ha señalado que en este tipo de trámites se debe garantizar “(i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados” . Lo anterior, con el fin de que la función administrativa sea ejercida con la correcta y adecuada observancia de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios aplicables.

Así mismo, esta Corporación ha considerado, en reiterada jurisprudencia, que el debido proceso administrativo se materializa cuando se garantizan los derechos a:

*“(i) ser oído durante toda la actuación; (ii) la notificación oportuna y de conformidad con la ley; (iii) **que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas**; (iv) que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación; (v) que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico; (vi) gozar de la presunción de inocencia; (vii) el*

ejercicio del derecho de defensa y contradicción; (viii) solicitar, aportar y controvertir pruebas; y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”. (Negrita propia)
Por lo anterior, no en vano, la Corte ha sido enfática en reiterar que la aplicación del derecho al debido proceso no es dable únicamente para trámites judiciales, sino también para todas las actuaciones administrativas. De modo que se materialice la eficacia de los derechos a la seguridad jurídica y a la defensa de las personas que concurren a la Administración. Por lo tanto, todas las autoridades con función administrativa deben desempeñar sus actividades con la plena observancia de los mandatos constitucionales y legales para la debida garantía de los derechos de las personas. (...)”

En la misma providencia la Corte adujo que el debido proceso administrativo se satisface cuando se respetan los siguientes derechos:

*“(...) “(i) **ser oído durante toda la actuación**; (ii) la notificación oportuna y de conformidad con la ley; (iii) **que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas**; (iv) que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación; (v) que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico; (vi) gozar de la presunción de inocencia; (vii) el ejercicio del derecho de defensa y contradicción; (viii) solicitar, aportar y controvertir pruebas; y (ix) **a impugnar las decisiones** y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”. (Negrita propia)*

Por lo anterior, no en vano, la Corte ha sido enfática en reiterar que la aplicación del derecho al debido proceso no es dable únicamente para trámites judiciales, sino también para todas las actuaciones administrativas^[36]. De modo que se materialice la eficacia de los derechos a la seguridad jurídica y a la defensa de las personas que concurren a la Administración. Por lo tanto, todas las autoridades con función administrativa deben desempeñar sus actividades con la plena observancia de los mandatos constitucionales y legales para la debida garantía de los derechos de las personas. (...)”. (Negrilla y subrayas ajenas al texto original).

2.2. La procedencia excepcional de la acción de tutela para le reclamación de prestaciones pensionales

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido clara al señalar que, en atención al carácter residual que posee la acción de tutela (el cual se desprende del mandato

contenido en el numeral 1º del Art. 6º del Decreto 2591 de 1991¹), este mecanismo constitucional resulta, en principio, improcedente para obtener el reconocimiento de derechos prestacionales, así como el pago de las obligaciones derivadas de ellos. Esto, bajo el entendido de que la competencia en eventos como estos se encuentra radicada exclusivamente en “(...) *la justicia ordinaria laboral o contencioso administrativa, según el caso, además en cuanto se requiere la valoración de aspectos litigiosos de naturaleza legal, que usualmente escapan a la órbita de acción del juez de tutela (...)*”².

No obstante, y de manera excepcional, el referido Tribunal ha admitido la viabilidad del amparo tutelar para obtener el reconocimiento de derechos prestacionales siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

“(...) «(i) Los medios ordinarios de defensa judicial no son suficientemente idóneos y eficaces para proteger los derechos presuntamente conculcados. (ii) Aun cuando tales medios de defensa judicial sean idóneos, de no concederse la tutela como mecanismo transitorio de protección, se producirá un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales» (...)”³.

Respecto a la idoneidad de los medios ordinarios de defensa, la Corte Constitucional ha hecho hincapié en el deber que tiene el juez de tutela de valorar la situación particular del accionante, en aras de determinar si el amparo tutelar es más efectivo que dichos instrumentos y, por ende, si ha de abrirse paso con el fin de lograr una protección más eficaz de los derechos fundamentales invocados⁴.

Sobre el particular, la referida Corporación, en sentencia T-144 de 2021, expuso que:

“(...) esta corporación ha identificado una serie de circunstancias que debe verificar el juez constitucional para determinar la procedencia excepcional de

¹ Dicha norma establece que la acción de tutela será improcedente cuando “(...) existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante (...)”.

² Corte Constitucional. Sentencia T-144 de 2021.

³ *Ibídem*.

⁴ *Ibídem*.

la acción de tutela en los eventos en los cuales se pretende el reconocimiento de derechos pensionales, como son las siguientes:

- «a. Que se trate de sujetos de especial de protección constitucional.*
- b. Que la falta de pago de la prestación o su disminución, genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital.*
- c. Que el accionante haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial con el objetivo de que le sea reconocida la prestación reclamada.*
- d. Que se acredite siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados» (...)*”.

2.3. El Sub Judice

En primer lugar, resulta menester indicar que una interpretación detallada de los hechos y pretensiones plasmadas en el libelo genitor permite inferir que el presente ruego *iusfundamental* gira en torno a la vulneración de los derechos al debido proceso, de petición y a la seguridad social, razón por la cual este proveído solo se centrará en analizar si en el *sub lite* se transgredieron tales prerrogativas; y, en consecuencia, si es dable habilitar la procedencia excepcional del amparo constitucional en aras de salvaguardar las mismas.

Hecha la anterior precisión, y con relación a lo aducido por el accionante respecto a la ausencia de resolución de los recursos que interpuso frente al dictamen de PCL No. 01202306054, se advierte que tal aseveración carece de todo sustento fáctico, teniendo en cuenta que –en efecto- la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, mediante experticia emitida el 8 de agosto de 2024 e identificada bajo el radicado No. JN202418666, desató la alzada que el demandante formuló en contra del dictamen No. 01202306054. Así mismo, notificó en debida forma tal decisión⁵.

De otro lado, se advierte que, a través de misiva expedida el 1 de noviembre de 2024, el Ministerio del Trabajo y de la Protección Social se pronunció sobre el derecho de petición impetrado por el demandante y, en tal comunicación, le indicó de manera clara y detallada las razones por las cuales le era imposible dar trámite

⁵ Ver archivo 01, págs. 26, 24-35 y archivo 04, págs. 10-11, cuad. primera instancia.

a la solicitud tendiente a incrementar el porcentaje de PCL. Dicho acto también fue puesto en conocimiento del accionante⁶.

En este punto, ha de destacarse que lo aducido en la demanda con relación a la vulneración de las prerrogativas fundamentales del tutelante, refleja una inconformidad con el “derecho a lo pedido”, mas no, con “el derecho a pedir” y a obtener una respuesta de fondo; situación ésta que, al tenor del precedente jurisprudencial relativo **al derecho de petición**, no puede ser objeto de análisis o protección en sede constitucional⁷

Bajo ese orden de ideas, y acorde a lo antes explicado, la Sala no advierte ningún tipo de situación que haya dado lugar a la transgresión del derecho al debido proceso y de petición del actor. Máxime, si se tiene presente que, efectivamente, el Ministerio del Trabajo y de la Protección Social no es la autoridad competente para decidir lo relativo a la PCL de los afiliados al sistema de seguridad social; y que las entidades que sí tienen la facultad para establecer –vía administrativa- dicha situación (entiéndase, ARL Sura, Junta Regional de Antioquia y Junta Nacional de Calificación de Invalidez⁸) ya expidieron los dictámenes pertinentes y resolvieron los medios impugnativos que fueron impetrados frente a los mismos.

Por otro lado, y en torno a la pretensión relativa al incremento porcentual de la pérdida de capacidad laboral que el actor ha elevado en sede constitucional, esta Colegiatura observa que, con relación a tal asunto (derecho a la seguridad social), el requisito de procedibilidad referente a la subsidiariedad no fue satisfecho. Ello, comoquiera que, de conformidad con lo establecido en el numeral 4º del Art. 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, “*Las controversias relativas*

⁶ Ver archivo 01, pág. 57-60 y archivo 07, pág. 16-17, cuad. primera instancia.

⁷ En la sentencia **T- 051 de 2023**, la Corte Constitucional indicó que “(...) *se ha precisado que la satisfacción del derecho de petición no depende de la respuesta favorable a lo solicitado, por lo que hay contestación incluso si la respuesta es en sentido negativo y se explican los motivos que conducen a ello. De ahí que se diferencie el derecho de petición del “derecho a lo pedido”, que se usa para destacar que “el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma, [y] en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal” (...)*”.

⁸ Ver archivo 01, pág. 24, cuad. primera instancia.

a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos”. Es decir, en vista de que el accionante cuenta con mecanismos ordinarios de defensa que resultan idóneos y eficaces para resolver el litigio que plantea en sede de tutela.

En este punto, ha de resaltarse que para la determinación del derecho que le asiste al tutelante de obtener un aumento en su porcentaje de PCL se requiere el agotamiento previo de un arduo debate probatorio en el que deberán participar no solo profesionales en derecho, sino también los correspondientes galenos y demás expertos. Dicho despliegue probatorio, y en atención a la celeridad que caracteriza a la presente acción constitucional, no puede ser efectuado en esta oportunidad. De ahí que la interposición de los mecanismos ordinarios de defensa ante las autoridades judiciales naturales se estime totalmente necesario en este caso. Especialmente, si se tiene en cuenta que el dictamen expedido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez (actualmente en firme) arrojó un porcentaje del 27.93%⁹, esto es, un resultado que, a diferencia de lo argüido por el demandante, está muy lejos del tope requerido para la concesión la pensión de invalidez y, en consecuencia, no ofrece un mínimo de certeza sobre las posibilidades que –en este momento- tiene el accionante para gozar de tal prestación social.

Sobre el particular, resulta conveniente traer a colación lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia T-436 de 2022, pues en dicha oportunidad indicó que:

“(…) en el análisis de cumplimiento del requisito subsidiariedad se debe verificar si la acción de tutela es el escenario ideal para establecer la certeza probatoria de los hechos en los que se fundamenta la pretensión, pues hay circunstancias en las que, para solucionar el caso, se requiere de un amplio despliegue probatorio, que trasciende el carácter célere y sumario de la acción de tutela. Por ello, se ha insistido en la necesidad de que, en sede de tutela, se cuente con por lo menos un mínimo de certeza sobre la titularidad del derecho reclamado. Así, en

⁹ Ver archivo 01, pág. 34 y archivo 08, pág. 5, cuad. primera instancia.

*lo que respecta al reconocimiento de prestaciones pensionales, la jurisprudencia constitucional ha señalado que para cumplir con el requisito de subsidiariedad: “[**el juez constitucional debe poder inferir del acervo probatorio aportado la eventual titularidad del derecho reclamado (...)**]. Asimismo, la jurisprudencia de este tribunal ha señalado que el juez de tutela podrá reconocer de manera transitoria el derecho pensional cuando exista un considerable grado de certeza sobre la procedencia de la solicitud. (...)” (negritas y subrayas ajenas al texto original).*

Continuando con el análisis de los presupuestos que habilitan la concesión excepcional del amparo *iusfundamental*, debe señalarse que –en el *sub iudice*- la afectación al mínimo vital del agenciado tampoco quedó debidamente acreditada, toda vez que, acorde con lo indicado en los hechos 4º, 7º y 9º, el accionante se encuentra laborando actualmente y, por ende, devengando ingresos que –en consecuencia- desvirtúan la afectación del sustento básico que –eventualmente- pudiese derivarse de la ausencia de reconocimiento de la respectiva pensión de invalidez; situación ésta que –a su vez- desacredita la existencia de un perjuicio irremediable para la prenotada prerrogativa.

Desde ese contexto, y al no haberse satisfecho los requisitos que la jurisprudencia constitucional ha trazado para la procedencia excepcional del amparo tutelar en los eventos relativos al reconocimiento de derechos pensionales y no haberse evidenciado la transgresión de ninguna prerrogativa fundamental, la decisión de primera instancia será CONFIRMADA.

De conformidad a los razonamientos precedentes, el **TRIBUNAL SUPERIOR DE ANTIOQUIA, SALA CIVIL-FAMILIA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia impugnada de fecha, naturaleza y procedencia indicadas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes de conformidad con lo ordenado en los artículos 16 y 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para la eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

DARÍO IGNACIO ESTRADA SANÍN

(con ausencia justificada)

WILMAR JOSÉ FUENTES CEPEDA MARIA CLARA OCAMPO CORREA

Firmado Por:

Dario Ignacio Estrada Sanin

Magistrado

Sala 01 Civil Familia

Tribunal Superior De Antioquia - Antioquia

Wilmar Jose Fuentes Cepeda

Magistrado

Sala Civil Familia

Tribunal Superior De Antioquia

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:

04335ddfdb465113e2f71d67f0f056b158fb657d753716247b5b0cd1122a81a4

Documento generado en 24/02/2025 02:31:09 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>