



## *Juzgado Primero Civil Municipal de Sogamoso*

Sogamoso, once (11) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

**ACCIÓN** : TUTELA.  
**ACCIONANTE** : LUIS HERNANDO GONZALEZ CHAPARRO  
**ACCIONADOS** : CAFESALUD E.P.S., JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE  
INVALIDEZ DE BOYACÁ, MEDIMAS E.P.S. Y COLPENSIONES  
**RADICACIÓN** : 157594003001-2019-0030-00

Se pronuncia el Despacho acerca de la Acción de Tutela formulada por el señor LUIS HERNANDO GONZALEZ CHAPARRO contra CAFESALUD E.P.S., JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE BOYACÁ y a los vinculados por el Juzgado: MEDIMAS E.P.S. y la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad social, al debido proceso y al derecho de petición.

### **I.- LA DEMANDA.**

Expresa el accionante que el día 01 de agosto de 2014 fue proferido por la EPS CAFESALUD Dictamen No. 9525036, el cual fue impugnado por este en el término reglado por la ley.

Manifiesta que el día 09 de octubre de 2018 la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOYACÁ le remitió respuesta su petición sobre proceso de calificación de su accidente; que la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE BOYACA afirma que la EPS no le ha remitido la documentación faltante para dar trámite a la inconformidad presentada contra Dictamen pericial, estos son concretamente el soporte de pago de honorarios a esta entidad y el recurso de inconformidad presentado contra el Dictamen No. 9525036.

Aduce que la EPS CAFESALUD en comunicación del 22 de noviembre de 2018 afirma haber requerido el día 20 de diciembre de 2016 a COLPENSIONES para pagar los honorarios de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE BOYACÁ y también haber remitido su documentación el día 20 de diciembre de 2016 a dicha junta.

Informa que la AFP COLPENSIONES en comunicación del 24 de diciembre de 2018 le remitió comprobantes de haber realizado el pago a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE BOYACÁ a través de resolución No. 11039 de 06 de octubre de 2017, oficiando el 10 de octubre de 2017 a la EPS CAFESALUD-MEDIMAS solicitando que remita el caso a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ.

Infiere que los documentos existentes harían quedar entre dicho la comunicación remitida por parte de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE BOYACA de fecha 09 de octubre de 2018 donde afirman que no le han llegado los documentos requeridos.

Estima que no obstante según la documental allegada, presuntamente la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE BOYACA ya tiene en su poder los documentos requeridos, por lo que la haría violatoria a sus derechos fundamentales al debido proceso y la seguridad social.

Aclara que el proceso se está adelantando desde el año 2014 fecha en que fue emitido el dictamen, es decir que lleva más de tres años en ese proceso y señala que nadie le da razón de su proceso ni mucho menos atiende su cita en la JUNTA REGIONAL DE INVALIDEZ

Informa que el 03 de diciembre de 2018 el Juzgado Segundo Penal Municipal con función de Control de Garantías resolvió en sentencia una tutela en similar sentido a la que presenta ahora y que en la precitada acción de tutela se manifestaba que por la celeridad del proceso no se había podido vincular a la AFP COLPENSIONES, destacando en todo caso que existe un hecho nuevo y es la comunicación de 24 de diciembre de 2018, de la AFP COLPENSIONES que lo legitimaría para iniciar una nueva acción de Tutela.

Como pretensiones solicita sean amparados los derechos fundamentales del debido proceso, derecho de petición y derecho a la seguridad social y como consecuencia de ello se ordene a la EPS CAFESALUD **enviar la documentación faltante** a la JUNTA REGIONAL DE INVALIDEZ DE BOYACA para que se continúe el trámite de ley respecto de mi inconformidad interpuestas en contra del dictamen No. 9525036 del 01 de agosto de 2014.

## II. TRAMITE

La demanda de tutela fue radicada el día 31 de enero de 2019 (fl.28) y este Despacho a quien correspondió por reparto, en providencia de la misma fecha, avocó su conocimiento, dispuso la notificación de las partes, solicitó a las entidades accionadas informar a este despacho sobre los hechos que motivaron la Acción de Tutela y vinculó a MEDIMAS EPS y a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES, ordenando a esta última aportar prueba documental en la que conste el cumplimiento del artículo 2º de REOLUCION No. 11039 del 06 de octubre de 2017.

## III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

**3.1. JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE BOYACÁ** (fs. 37-44). Contesta la demanda el día 04 de febrero de 2019, aduciendo que no les consta o no considera ciertos la mayoría de hechos (fls.35); que no se ha vulnerado derecho alguno y

reitera que a la fecha no ha recibido los documentos requeridos para iniciar el trámite de calificación. Por último solicita al despacho absolverle de todo cargo dentro de la acción de tutela ya sea declarándola improcedente o desvinculándole de la misma.

Pese a lo anterior, mediante comunicación vía por correo electrónico (f. 57), esta entidad informó al Juzgado que el día **08 de febrero de 2019** CAFESALUD EPS- EN LIQUIDACION remitió los documentos faltantes para iniciar el trámite correspondiente.

**3.2. CAFESALUD E.P.S. EN LIQUIDACION** (fs. 45-48). Contesta la demanda el día 08 de febrero de 2019, señalando que COLPENSIONES canceló los honorarios correspondientes para el dictamen mediante Resolución 11039 de 2017.

Que carece de legitimación en la causa por pasiva; que en la presente acción hay carencia actual del objeto por hecho superado e insistiendo que si el accionante requiere algún otro documento respecto a su trámite deberá solicitarlo a su nueva EPS, esta es MEDIMAS EPS. Empero, allega al expediente constancia de envió de fecha 07 de febrero de 2019 (f. 56) donde remite vía correo electrónico la documentación solicitada por la JUNTA REGIONAL DE INVALIDEZ DE BOYACÁ, esto es el recurso de apelación interpuesto por el señor LUIS HERNANDO GONZALEZ CHAPARRO y Resolución 11039 del 06 de octubre de 2017 donde señala el pago de honorarios a la JUNTA.

**3.3. MEDIMAS E.P.S.-** La entidad guardó silencio, pese a que se les comunicó del presente trámite tal como se observa en oficio 0154 del 31 de enero de 2019, enviada por **vía correo electrónico y físico**.

**3.3. ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES.-** Contesta la demanda el día 11 de febrero de 2019 (fl. 64 a 73), señalando que en la presente acción hay carencia actual del objeto por configurarse un hecho superado por cuanto esta entidad realizó el pago de honorarios ante la Junta Regional de Calificación de invalidez de Boyacá el día 06 de octubre de 2017 y reiterando que COLPENSIONES no ha transgredido derecho fundamental alguno, por lo cual la acción de tutela en su contra es improcedente y solicita sea desvinculada de la misma.

#### **IV. CONSIDERACIONES.**

##### **4.1. Asunto a resolver.**

El Juzgado debe establecer si la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE BOYACA, CAFESALUD E.P.S. EN LIQUIDACION, MEDIMAS EPS (VINCULADA), y LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- COLPENSIONES (VINCULADA) vulneraron los derechos fundamentales **a la seguridad social, debido proceso y derecho de petición** del señor LUIS HERNANDO GONZALEZ CHAPARRO, en tanto no se han remitido los documentos necesarios para tramitar la inconformidad

contra dictamen No. 9525036 del 01 de agosto de 2014 o LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE BOYACÁ no ha dado trámite a la impugnación pese a haber sido pagados los honorarios requeridos y remitido el recurso de apelación interpuesto.

#### **4.2. La acción de tutela.**

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la Acción de Tutela es un mecanismo subsidiario, preferente y sumario, que tiene por finalidad la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales de las personas, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares, en los casos expresamente consagrados en la ley.

La misma norma en cita dispone que la Ley debe establecer los casos en los que la Acción de Tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio Público y cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

La procedencia de la acción de tutela contra particulares está supeditada a: i) que el particular esté encargado de la prestación de un servicio público; ii) que el particular afecte gravemente el interés colectivo y, iii) que el solicitante se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente al particular. En el mismo sentido, el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, numeral 4º establece lo siguiente: *"Procedencia. La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos (...)* 4º *Cuando la solicitud fuere dirigida contra una organización privada, contra quien la controle efectivamente o fuere el beneficiario real de la situación que motivó la acción siempre y cuando el solicitante tenga una relación de subordinación o indefensión con tal organización"* Sentencia T-707/08, M.P. Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

Según el Artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, esta acción es improcedente cuando existan otros recursos o medios de defensa judicial, que en términos de la reiterada Jurisprudencia Constitucional deben ser idóneos, salvo que aquellos se utilicen como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; resulta improcedente cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto, e igualmente, cuando la violación del derecho ocasionó un daño consumado. La protección consiste en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo.

#### **4.3. Alcance de los derechos invocados.**

El **Derecho de Petición** previsto en el artículo 23 de la Constitución Política, es fundamental por expresa consagración del constituyente, al encontrarse dentro del

inventario del capítulo primero relativo a esta clase de bienes jurídicos y por tanto, de aplicación inmediata como reiteradamente lo ha expresado la Corte Constitucional<sup>1</sup>

Prevé el artículo 23 de la Carta Política:

“**Toda persona tiene derecho** a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. Negrilla fuera de texto.

En igual sentido la **Ley 1755 de 2015** regula el Derecho de Petición **sustituyendo** las reglas establecidas en la Ley 1437 de 2011 (CPACA) en los siguientes términos:

“**Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades.** Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, **se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.**

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.” Negrilla fuera de texto.

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015, las peticiones deben resolverse dentro de los **15 días** siguientes a su recepción, **salvo disposición legal especial que señale otro término**, o en los casos de petición de documentos donde solo es de 10 días, o cuando se eleve una consulta, en cuyo caso será de 30 días; en consecuencia, la respuesta emitida fuera de estos términos implica el desconocimiento de la legalidad relacionada con la materia<sup>2</sup>, e igual sucede cuando habiéndose dado respuesta oportuna, no se resuelve la totalidad de lo requerido, obligación que no significa que la respuesta se deba emitir en un determinado sentido, como lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia T-220 de 27 de julio de 2006.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Sentencia T-279 de 94, Magistrado Ponente: Doctor EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ: “...El Constituyente elevó el derecho de petición al rango de derecho constitucional fundamental de aplicación inmediata, susceptible de ser protegido mediante el procedimiento, breve y sumario, de la acción de tutela, cuandoquiera que resulte vulnerado o amenazado por la acción u omisión de una autoridad pública. Y no podría ser de otra forma, si tenemos en cuenta que el carácter democrático, participativo y pluralista de nuestro Estado Social de derecho, puede depender, en la práctica, del ejercicio efectivo del derecho de petición, principal medio de relacionarse los particulares con el Estado...” en ese mismo sentido pueden consultarse entre otras las sentencias T-1478 de 2000 y T-730/01.

<sup>2</sup> Sentencia T-279 de 94, Magistrado Ponente: Doctor EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ: “... No sólo la ausencia de resolución configura una vulneración del derecho de petición. La pronta resolución es un elemento esencial de este derecho que pretende impedir la ocurrencia de dilaciones indebidas de las autoridades en el trámite de los asuntos de su competencia. Es por ello que la jurisprudencia constitucional se ha preocupado por precisar lo que debe entenderse por un término razonable para resolver una petición, a la luz de los principios de celeridad, economía y eficiencia que deben caracterizar el desempeño de la función pública...”

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-220 de 27 de julio de 2006, Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería, allí se expuso lo siguiente: “(...) Así, pueden identificarse los componentes elementales del núcleo conceptual del derecho de petición que protege la Carta Fundamental de 1991, consistentes en la pronta contestación de las peticiones formuladas ante la autoridad pública, que deberá reunir los requisitos de suficiencia, efectividad y congruencia para que se entienda que ha resuelto de fondo y satisfecho la solicitud del peticionario”.

Respecto a los requisitos señalados, esta Entidad ha manifestado que una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea<sup>3</sup> (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo pedido y no sobre un tema semejante, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta<sup>3</sup>. (Resalta el Despacho)

En el evento de que no les sea posible resolver o contestar dentro de ese plazo, la norma impone a las autoridades la obligación de informarlo así al interesado, expresando los motivos de la demora, indicando el plazo razonable en que se decidirá, que no podrá exceder el doble del inicialmente previsto<sup>4</sup>.

Adicionalmente es deber de las autoridades dar atención prioritaria a las peticiones que versan sobre derechos fundamentales, cuando pueda causarse un perjuicio irremediable (Art. 20).

De otra parte, es deber de las autoridades remitir la petición al funcionario competente cuando se considere que la competencia no radica en la autoridad a quien se dirigió, con la adicional obligación de informarlo así al interesado (Art. 21).

En lo que atañe a la respuesta de fondo, la Corte Constitucional para entender satisfecho este aspecto exige como atributo de la respuesta, una contestación afirmativa o negativa frente a lo solicitado, de tal manera que se permita al interesado tener claridad sobre su situación jurídica<sup>5</sup>:

“Con la respuesta dada por la empresa demandada no se cumple, con la finalidad que se persigue con el derecho de petición, es decir, que cualquiera que sea ésta, afirmativa o negativa, le permita al peticionario tener claridad sobre el derecho que reclama, de manera tal que pueda determinar la solución jurídica que corresponda...”

#### **Del debido proceso:**

La Corte Constitucional en sentencia C-980 de 2010, efectuó un análisis amplio sobre el **debido proceso**, indicando:

“3.1. Como es sabido, el debido proceso es un derecho constitucional fundamental, consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual lo hace extensivo “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

3.2. La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso, como el **conjunto de garantías** previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurrido en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia.

3.3. La misma jurisprudencia ha expresado, que el respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la **obligación de observar**, en todos sus actos, el **procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos**, “con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incurso en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción”<sup>6</sup>.

3.4. En este sentido, **el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad**, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado. En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos.

<sup>4</sup> Sentencia T-390/97 Magistrado Ponente: Doctor JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO: “...Es necesario señalar que la administración dispone de un término de quince días contados a partir de la recepción de la petición, para darle contestación. Si esto no fuere posible dentro del mismo término reseñado, deberá informar de tal situación al peticionario, además, explicando los motivos y señalando el término en el cual se producirá la contestación. La justificación del aplazamiento de respuesta ha de fundarse en las circunstancias del caso específico...”.

<sup>5</sup> Sentencia T-064/00 Magistrado Ponente Doctor Alfredo Beltrán Sierra

<sup>6</sup> Sentencia T-073 de 1997.

3.5. Según lo ha destacado este Tribunal, el derecho al debido proceso tiene como propósito específico “la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y artículos 1° y 2° de la C.P)”<sup>7</sup>.

Así pues, se tiene que la garantía Constitucional al Debido Proceso lleva inmersa la protección del ciudadano ante la indefensión en que eventualmente lo puede colocar una autoridad judicial o administrativa por la **inobservancia** de las formas propias de cada juicio, entendiendo estas, por los procedimientos, actuaciones, derechos y facultades que en desarrollo de un trámite o en su definición se encuentren previstas a favor de quienes allí intervienen.

En todo caso, dicho principio no es del manejo exclusivo de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, ya que la Corte Constitucional ha precisado que dicha garantía también es exigible en las relaciones entre particulares. Así en sentencia T-694 de 2013, precisó:

“El derecho al debido proceso es exigible tanto para las autoridades públicas como para los particulares, pues se trata de un derecho fundamental contemplado en la Constitución Política en el artículo 29, el cual es aplicable a toda clase de procedimiento que se adelante sin ser exclusivamente aplicable a los procesos penales. Igualmente, haciendo referencia al bloque de constitucionalidad, en el ámbito universal, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contempla este derecho en su artículo 14, y en el ámbito regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos lo contiene en su artículo 8 con la denominación de “garantías judiciales”. De una lectura de cada una de estas disposiciones se concluye que las reglas del debido proceso aplican a procedimientos penales y de sanciones disciplinarias, sin embargo tanto la Corte Interamericana (Corte IDH) como la Corte Constitucional, han aplicado las normas del debido proceso no sólo a actuaciones judiciales penales sino, incluso a actuaciones ante entidades de la administración pública como a particulares.

(...)

Ahora bien, en el caso de procedimientos ante particulares, la Corte también ha exigido que se cumpla con la observancia de las garantías del debido proceso. Por ejemplo, para mencionar algunos casos, en la **sentencia T-433 de 1998**[21], providencia en la que se revisó una acción de tutela interpuesta por un médico a la Fundación Santa Fe de Bogotá, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y al buen nombre, por la investigación disciplinaria que se abrió en su contra que tuvo como consecuencia su desvinculación de la Clínica. El actor alegaba que no tuvo posibilidades para controvertir las pruebas que obraban en su contra...

La anterior consideración fue reiterada en la sentencia T-605 de 1999, en la que también se señaló que el respeto al derecho de defensa del trabajador, se exige como condición indispensable para la terminación de la relación laboral por parte del empleador.

En la **sentencia T-944 de 2000** en el cual una institución educativa de carácter privado sancionó a un alumno sin ningún tipo de procedimiento previo, lo que se tradujo en que no hubo oportunidad de rendir descargos ni de presentar y controvertir pruebas, además de que no se realizó la notificación de la decisión y la consecuencia –expulsión– la Corte declaró que resultaba desproporcionada la sanción impuesta respecto de las faltas, que eran leves...

(...)

En casos más recientes, la Corte en **sentencia T-083 de 2010**[24], en la cual revisó la acción de tutela interpuesta por un ciudadano contra una empresa de economía mixta, la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura, quien le prohibió el ingreso al Terminal Marítimo donde desempeñaba su trabajo porque anteriormente había sido sometido a una requisita realizada por la Policía Antinarcóticos en donde se le encontró una segueta y un cello, los cuales fueron decomisados por no ser parte de sus implementos de trabajo. El actor solicitaba el levantamiento de la prohibición de acceso, alegando vulneración al debido proceso y al trabajo. A pesar de que en el caso concreto se declaró un hecho superado debido a que la empresa ya había levantado la medida, la Corte, analizando la procedencia de la acción de tutela contra particulares y el derecho al debido proceso en las relaciones privadas....

<sup>7</sup> Sentencia C-641 de 2002.

Finalmente, en la **sentencia T-738 de 2011**[28], en la que se analizó una acción de tutela interpuesta contra una empresa aseguradora por negarse a pagar al banco acreedor el siniestro correspondiente al seguro de vida que amparaba la invalidez del accionante, por el saldo insoluto de la deuda contraída, bajo el argumento de no estar acreditada la incapacidad conforme al contrato de seguro tomado, la Corte Constitucional desarrolló un título sobre el “debido proceso en actuaciones de particulares”, en el cual estableció:

*“La jurisprudencia ha destacado que la importancia de la aplicación del derecho al debido proceso a las actuaciones de los particulares cobra especial intensidad “sobre todo en aquellos en donde existe algún tipo de subordinación o indefensión”, en tanto el debido proceso constituye medio garantista para la efectividad de los derechos fundamentales, imponiéndose como “un medio para evitar su abuso”*

En suma, el derecho fundamental al debido proceso es exigible, tanto para las entidades estatales y sus actuaciones, **como también para los particulares**, pues un Estado Social de Derecho debe garantizar en toda relación jurídica unos parámetros mínimos que protejan a las personas de actos arbitrarios e injustificados que atenten contra otros derechos fundamentales. Así, en las relaciones laborales, incluso tratándose de empresas del sector privado, éstas no escapan del ámbito de los principios contemplados en la Carta Política, y es por esto, que sus procedimientos internos deben observar las reglas del debido proceso entre las cuales la jurisprudencia constitucional exige; reglamentos públicos que sean de conocimiento de los trabajadores, sanciones previamente establecidas y conocidas por quien es sancionado, criterios de selección objetivos y proporcionales para el cargo al cual se aspira, el respeto del principio de igualdad y no discriminación para el acceso al trabajo, entre otros.- se destaca-“

### **De la seguridad Social:**

Respecto al derecho a la seguridad social la Corte Constitucional ha especificado en **sentencia T-400 de 2017**:

*“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”*

De la lectura del artículo 48 de la Constitución Política, se logra inferir, que el derecho a la seguridad social denota una doble acepción. En primer lugar, como un “servicio público de carácter obligatorio” el cual su dirección, coordinación y control, estará a cargo del Estado, bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad[25]. Y en segundo lugar, como un derecho irrenunciable, garantizado a todos los habitantes del Estado.

El artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona, establece que:

*“Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilidad física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.”*

La Corte Constitucional ha señalado que la seguridad social hace referencia a los medios de protección que brinda el Estado para salvaguardar a las personas y sus familias de las contingencias que afectan la capacidad que estos tienen para generar ingresos suficientes para vivir en condiciones dignas y confrontar circunstancias como la enfermedad, la invalidez o la vejez]. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 19 destacó:

*“El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.”*

En **Sentencia T-777 de 2009** esa misma Corporación determinó los objetivos de la seguridad social, en los siguientes términos:

“Los objetivos de la seguridad social que deben comprender a todo el conglomerado social, guardan necesaria correspondencia con los fines esenciales del Estado social de derecho como el servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales, promover las condiciones para una igualdad real y efectiva, adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados, proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; y reconocer sin discriminación alguna la primacía de los derechos inalienables de la persona como sujeto, razón de ser y fin último del poder político, donde el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.”

#### 4.4. Decisión Caso.

Por medio de mecanismo Constitucional el señor LUIS HERNANDO GONZALEZ CHAPARRO, solicita se protejan sus derechos fundamentales ya sea ordenando a la EPS CAFESALUD- EN LIQUIDACION enviar la documentación faltante a la JUNTA REGIONAL DE INVALIDEZ DE BOYACÁ para que continúe el trámite de ley respecto a la inconformidad interpuesta en contra de dictamen No. 9525036 o, si es el caso se ordené a la JUNTA REGIONAL DE INVALIDEZ DE BOYACÁ seguir con dicho proceso en el evento que si hayan recibido la información necesaria.

Dicho esto se iniciará por destacar que no está a discusión que el señor LUIS HERNANDO GONZALEZ CHAPARRO pretende discutir mediante impugnación, la calificación de *origen* contenida en la valoración de primera oportunidad proferida por CAFESALUD en dictamen No. 9525036 de 1 de agosto de 2014, reposando la discusión entonces, en el adecuado acatamiento de las disposiciones que regulan la tramitación de esta impugnación.

Para ello es entonces indispensable revisar las normas que gobiernan el asunto, de la siguiente manera:

Ley 1562 de 2012 *Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional*, indica:

**Artículo 15. Inspección, vigilancia y control en prestaciones económicas.** Frente a las controversias presentadas ante la calificación en primera oportunidad solo procede el envío a las Juntas de Calificación de Invalidez conforme a lo establecido en el artículo 142 del Decreto número 19 de 2012. Adicional a las competencias establecidas en los artículos 84 y 91 del Decreto número 1295 de 1994, corresponde a la Superintendencia Financiera, sancionar a las Administradoras de Riesgos Laborales, cuando incumplan los términos y la normatividad que regula el pago de las prestaciones económicas.

Las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo deberán remitir a la Superintendencia Financiera de Colombia las quejas, y las comunicaciones, informes o pruebas producto de sus visitas, relacionadas con el no pago o dilación del pago de las prestaciones económicas de riesgos laborales, sin perjuicio de la competencia de las Direcciones Territoriales para adelantar investigaciones administrativas laborales o por violación a las normas en riesgos laborales.

(...)

**Artículo 18, Adiciónese un inciso al artículo 142 del Decreto número 19 de 2012.** Sin perjuicio de lo establecido en este artículo, respecto de la calificación en primera oportunidad, corresponde a las Juntas Regionales calificar en primera instancia la pérdida de capacidad laboral, el estado de invalidez y determinar su origen.

A la Junta de Calificación Nacional compete la resolución de las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las Juntas Regionales.

La calificación se realizará con base en el manual único para la calificación de invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, vigente a la fecha de calificación, que deberá contener los criterios técnicos-científicos de evaluación y calificación de pérdida de capacidad laboral porcentual por sistemas ante una deficiencia, discapacidad y minusvalía que hayan generado secuelas como consecuencia de una enfermedad o accidente.

El artículo 142 del Decreto-Ley 019 de 2012, al que remite la anterior preceptiva señala:

El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, quedará así:

"**Artículo 41. Calificación del Estado de Invalidez.** El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de invalidez vigente a la fecha de calificación. Este manual será expedido por el Gobierno Nacional y deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su capacidad laboral.

Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, 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, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. 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 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 que expida cualquiera de las anteriores entidades, deberá contener 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 esta calificación ante la Junta Nacional.

Cuando la incapacidad declarada por una de las entidades antes mencionadas (ISS, Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones -, ARP, aseguradora o entidad promotora de salud) sea inferior en no menos del diez por ciento (10%) a los límites que califican el estado de invalidez, tendrá que acudir en forma obligatoria a la Junta Regional de Calificación de Invalidez por cuenta de la respectiva entidad.

(...)

Inciso. Adicionado por el art. 18, Ley 1562 de 2012.

**Parágrafo 1.** Para la selección de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, el Ministerio del Trabajo tendrá en cuenta los siguientes criterios: (...)"

El Decreto 2463 de 2001, *Por el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez* en cuanto hace a la competencia de estos organismos establece lo siguiente:

**ARTICULO 3º. Calificación del grado de pérdida de la capacidad laboral.** Corresponderá a las siguientes entidades calificar el grado de pérdida de la capacidad laboral en caso de accidente o enfermedad:

(...)

5. Las juntas regionales de calificación de invalidez en primera instancia, en los siguientes casos:

(...)

b) Cuando se presenten controversias relacionadas con los conceptos o dictámenes sobre incapacidad permanente parcial, emitidos por las entidades administradoras de riesgos profesionales; (...)

El Decreto 1352 de 2013 "*Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones*" en su artículo 38, señala el procedimiento que debe surtir al interior de la Junta de Calificación de Invalidez para resolver las solicitudes de los interesados, instituyendo términos para todas sus actuaciones: reparto de la solicitud dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su radicación entre los médicos integrantes

de la junta, citación del paciente dentro los dos (2) días hábiles siguientes; valoración del paciente dentro de los diez (10) días hábiles posteriores, si no es posible realizar la valoración se citará dentro de los quince (15) días calendario siguientes; (5) días hábiles sucesivos para la radicación de la ponencia realizada por el médico, para lo cual en caso de requerirse práctica de pruebas o valoraciones se dejará constancia y una vez se obtengan, el médico tendrá dos (2) días hábiles para radicar la ponencia; luego se agendará el caso para la próxima audiencia privada, la cual no podrá superar cinco (5) días hábiles; más adelante, si hay apelación, la Junta Nacional deberá decidirla dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la radicación de la ponencia. Una vez celebrada la audiencia privada se tienen dos (2) días hábiles para efectuar la notificación del dictamen (artículo 41° ibídem).

Finalmente el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, establece quien debe cancelar los honorarios de las Juntas:

Artículo 17. Honorarios Juntas Nacional y Regionales. Los honorarios que se deben cancelar a las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, de manera anticipada, **serán pagados por la Administradora del Fondo de Pensiones en caso de que la calificación de origen en primera oportunidad sea común**; en caso de que la calificación de origen sea laboral en primera oportunidad el pago debe ser cubierto por la Administradora de Riesgos Laborales, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo. El Ministerio del Trabajo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará la materia y fijará los honorarios de los integrantes de las juntas.

Parágrafo. Las juntas de calificación percibirán los recursos de manera anticipada, pero los honorarios de los integrantes sólo serán pagados hasta que el respectivo dictamen haya sido expedido y entregado, recursos que deben ser diferenciados y plenamente identificables en la contabilidad.- se destaca-

Pues bien, dado que el ordenamiento tiene regulado de forma íntegra la totalidad del procedimiento relacionado con la calificación de pérdida de capacidad laboral y su origen, es fácil advertir que en el asunto que se revisa CAFESALUD EPS vulneró los derechos fundamentales del señor LUIS HERNANDO GONZALEZ CHAPARRO, pues aun cuando nada discute respecto de la oportuna interposición del recurso de apelación, **no demostró que hubiera enviado la documentación a la JUNTA dentro de los tiempos establecidos por el legislador.**

En su defensa sin duda podría valorarse la tardanza que pudo tener COLPENSIONES en la cancelación de los honorarios que le corresponden para sufragar las erogaciones que demanda la calificación de pérdida de capacidad laboral, amén de la comunicación de 20 de diciembre de 2016 que le requirió hacerlo, empero, cualquier cuestionamiento que se quisiera construir contra dicha entidad resulta hoy día inane, si se tienen en cuenta que en el proceso está acreditado que con Resolución 11039 de 6 de octubre de 2017, la Administradora de Pensiones ordenó el pago de los honorarios correspondientes a la impugnación de GONZALEZ CHAPARRO (fs. 15-16).

Como desde esta última calenda y la fecha de interposición de la acción de amparo constitucional no hay ningún documento físico o electrónico que permita tener por demostrado que la documentación para tramitar la apelación fue efectivamente entregada a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ, necesariamente habrá que

considerar que tal acción únicamente es materializada por CAFESALUD EPS con ocasión de la presente demanda y en fecha 7 de febrero de 2019 (f. 56), tal como en ese sentido lo confirmara la JUNTA a folio 57.

El vencimiento de los perentorios términos que ha fijado el legislador para dar curso a los procesos de discusión y valoración de las pérdidas de capacidad laboral, es evidente en este asunto, lo que ha traído como obvia secuela que se afecten los derechos fundamentales de LUIS HERNANDO GONZALEZ CHAPARRO al debido proceso, petición y seguridad social; situación que de suyo hace procedente la adopción de medidas urgentes tendientes a que cesen las vulneraciones.

Sin embargo, es evidente que no podrá serlo la indicada en el ordinal primero del escrito de tutela porque dirigida a CAFESALUD tiene por objeto ordenarle que remita la documentación a la JUNTA, conducta que como ya se vio acaba de realizar y de contera, al menos frente a ella existirá carencia actual de objeto por hecho superado<sup>8</sup>.

La solicitud del ordinal segundo, tiene como destinatario a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ, pero no podrá acogerse como orden constitucional, porque aun cuando ciertamente la entidad ya posee el paquete necesario para emitir su dictamen, no puede el Juez de amparo birlar los términos legales establecidos para que el organismo pueda repartir el asunto a un ponente, efectuar las valoraciones, presentar la ponencia y sesionar. Esto porque además, no siendo la responsable del retraso no puede cargar con una orden de protección para que agote tales gestiones en el término regular de amparo (48 horas).

Lo anterior sin embargo no será óbice para que se le exhorte a prestar máxima diligencia en el asunto amen de la antigüedad de la impugnación.

Por lo demás, el Juzgado no advierte que MEDIMAS pese a ser la sucesora de CAFESALUD haya violado derecho alguno al accionado o deba acometer alguna conducta para establecerlo, dado que todo el trámite al parecer aún pervive en hombros de la entidad en liquidación. COLPENSIONES debe ser igualmente eximida de orden alguna porque aun cuando poseía participación en el trámite no aparece demostrado que en la actualidad retarde u obstruya el proceso.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Civil Municipal de Sogamoso, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

---

<sup>8</sup>Sentencia T 112 de 2010. M.P. Dr. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO: 4.2. La carencia actual de objeto por hecho superado se constituye cuando lo pretendido con la acción de tutela era una orden de actuar o dejar de hacerlo y, previamente al pronunciamiento del juez de tutela, sobrevienen hechos que demuestran que la vulneración a los derechos fundamentales ha cesado. La Corte ha entendido que el reclamo ha sido satisfecho, y, en consecuencia, la tutela pierde eficacia y razón, al extinguirse su objeto jurídico resultando inocua cualquier orden judicial. Toda vez que “la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío.”

**FALLA:**

1. Denegar la acción de tutela incoada por LUIS HERNANDO GONZALEZ CHAPARRO quien se identifica con C.C. N° 9.525.036 contra CAFESALUD EPS- en liquidación, por carencia actual de objeto por **Hecho Superado**.
2. Denegar la acción de tutela incoada por LUIS HERNANDO GONZALEZ CHAPARRO quien se identifica con C.C. N° 9.525.036 contra JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ y las vinculadas MEDIMAS EPS, y COLPENSIONES por cuanto no aparece demostrado que aquellas generara agravio alguno a sus derechos fundamentales.
3. Exhortar a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ, para que en el caso del señor LUIS HERNANDO GONZALEZ CHAPARRO, aplique la mayor diligencia posible, dada la antigüedad de la impugnación.
4. **Notifíquese** este fallo a las partes por el medio más rápido y eficaz de acuerdo a lo establecido en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.
5. Si esta sentencia no es impugnada dentro del término de tres días, contados a partir de su notificación, **envíese** a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

  
FABIAN ANDRÉS RODRÍGUEZ MURCIA  
JUEZ