

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO VEINTIOCHO PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONOCIMIENTO.

Bogotá D.C., cinco (5) de junio de dos mil veinte (2020).

#### ASUNTO

Resuelve el despacho la acción de tutela instaurada por el señor **RUBEN DARIO QUICENO OCAMPO** en nombre propio en contra de la empresa **SEGUROS DE VIDA SURAMEICANA Y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA** y en donde se vinculó a **MEDIMAS EPS**, por la presunta vulneración de sus derechos constitucionales fundamentales al debido proceso, seguridad social, vida digna y mínimo vital.

#### DEMANDA

El accionante señaló que, a raíz del desarrollo de sus actividades labores, en el año 2016 se le detectaron unas descopias lumbares, lo que le ocasiona un dolor que limita sus actividades cotidianas que antes efectuaba con normalidad. Como consecuencia de lo anterior, la EPS MEDIMAS expidió, el 20 de mayo de 2019, concepto de rehabilitación desfavorable de patología con origen laboral.

Adujo que la citada EPS, remitió el dictamen a la ARL SURA, con la finalidad de que procediera a efectuar la calificación de pérdida de capacidad laboral y reconociera las prestaciones a que tiene derecho.

Manifestó que la ARL SURA, generó un conflicto de competencia por cuanto discrepa del origen de sus patologías, pues indican que el origen es común. En consecuencia, que le corresponde a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, efectuar la resolución del conflicto y determinar el origen de la patología para indicar quien es el responsable del otorgamiento de las prestaciones a que haya lugar.

Indicó que desde que se presentó el conflicto, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, no se ha pronunciado

frente al origen de su patología; transcurriendo mas de un año sin recibir pronunciamiento y encontrándose actualmente, sin un ingreso económico para subsistir.

Finalmente, solicitó se conceda el amparo de los derechos fundamentales deprecados y en consecuencia, se requiera a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, que proceda a dirimir el conflicto de competencias; y se requiera a Seguros de Vida SURA, para que una vez confirmado el origen de su enfermedad, proceda sin dilaciones a efectuar la calificación con el fin de obtener una prestaciones económica.

### **ACTUACIÓN PROCESAL Y RESPUESTA**

El 22 de mayo de 2020, el Despacho admitió la tutela de la referencia, ordenando correr el respectivo traslado de la demanda y sus anexos a las entidades accionadas y vinculando a Medimás EPS, para que en ejercicio del derecho de contradicción y defensa, se pronunciaran en forma motivada respecto de los hechos y derechos presentados en el escrito de tutela, acto que se surtió mediante correo electrónico de la misma fecha.

#### **1. RESPUESTA DE LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA**

El secretario principal de la Sala de Decisión No. 1 de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, indicó en su respuesta que, revisadas las bases de datos, se observó que no existe caso de controversia en esa Junta; únicamente, existe pago de honorarios por 1 smlmv que la ARL SURA depositó el 7 de junio de 2019.

De esta manera afirmaron, *“corresponde a la EPS que presuntamente calificó, verificar que la inconformidad de la ARL se haya presentado dentro del término de ejecutoria, y en caso de encontrarla ajustada, deberá procederse con la remisión del expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez competente”*.

Finalmente, solicitaron declarar la improcedencia de la acción de tutela, por cuanto en ningún momento se ha vulnerado derecho fundamental alguno; por lo cual deberá requerirse a la EPS con el fin de confirmar las afirmaciones del accionante y de existir el caso, proceder a remitirlo a la Junta.

## **2. RESPUESTA DE LA ARL SURA**

La representante legal judicial de la compañía, señaló que en el caso bajo examen se advierte que “*ARL SURA controvirtió el dictamen y que a la fecha la Junta Regional de Calificación de invalidez no se ha pronunciado*”; desconociendo en qué etapa se encuentra el trámite, ya que se cancelaron los honorarios que la Junta Regional de Calificación de Invalidez requiere para darle trámite a la solicitud efectuada en el 2019.

Teniendo en cuenta, que no se evidencia vulneración de derechos fundamentales por parte de esa administradora, solicitaron la desvinculación de la presente acción constitucional.

## **3. RESPUESTA DE MEDIMAS EPS**

El apoderado judicial de Medimás EPS, manifestó en su escrito de respuesta que esa EPS se encuentra imposibilitada de dar cumplimiento a lo solicitado por el accionante, por cuanto no es la entidad llamada a cumplir, con lo cual se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva, solicitando así la desvinculación de la presente acción constitucional.

## **CONSIDERACIONES**

La acción de tutela ha sido consagrada como mecanismo preferente y sumario para que toda persona, en cualquier momento y lugar, pueda acudir ante los jueces en procura de protección de sus derechos fundamentales, amenazados o vulnerados por acción u omisión de autoridad pública o de particulares, en los especiales eventos en que contra ellos procede.

Este mecanismo privilegiado de protección es, sin embargo, residual y subsidiario<sup>1</sup>, ya que sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial en el ordenamiento, - caso en el cual la tutela entra a proteger de manera inmediata los derechos fundamentales invocados -, o cuando existiendo otro medio de defensa judicial, éste no resulta idóneo para el amparo de los derechos vulnerados o amenazados; o

---

<sup>1</sup> Ver entre otras las sentencias T-827 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T-648 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-1089 de 2005.M.P. Álvaro Tafur Gálvis; T-691 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño y T-015 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

se emplee la tutela como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable<sup>2</sup>.

Así las cosas, se estudiará la procedencia de la acción de tutela promovida por el señor Vanegas Carpio frente a la actuación de la sociedad accionada, ante la presunta vulneración de los derechos que le asisten, tomando en consideración que el accionante está solicitando el amparo del debido proceso administrativo, con ocasión a las atribuciones que la ley ha consagrado respecto de las funciones de las accionadas.

En el presente asunto, la controversia jurídica materia de decisión busca establecer si las entidades accionadas o vinculada, vulneraron los derechos invocados, teniendo en cuenta que el accionante alega la demora injustificada en la resolución del conflicto de competencias advertido por la ARL SURA, respecto de la determinación del origen de la patología que lo aqueja.

En cuanto al derecho al debido proceso, este constituye una garantía para el acceso a la administración, de tal forma que los ciudadanos puedan conocer las decisiones que los afecten e intervenir, en términos de igualdad y transparencia, para procurar la protección de sus derechos e intereses legítimos. En este sentido, el debido proceso se concibe como un escudo protector frente a una posible actuación abusiva de las autoridades, cuando estas se desvíen, de manera injusta, de la regulación jurídica vigente.

La Corte Constitucional ha manifestado que el debido proceso comprende:

- “a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.
- b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.
- c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la

---

<sup>2</sup> Sobre la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, resultan relevantes las sentencias C-1225 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; SU-1070 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño; SU-544 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T-1670 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz, y la T-225 de 1993 en la cual se sentaron la primeras directrices sobre la materia, que han sido desarrolladas por la jurisprudencia posterior. También puede consultarse la sentencia T-698 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes y la sentencia T-827 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.

d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.

e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.

f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.”<sup>3</sup>

Frente a este particular, en la Sentencia C-980 de 2010, la Corte determinó que las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, son las siguientes:

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

En el presente caso, efectivamente existe una vulneración al derecho fundamental al debido proceso, el cual se encuentra generando perjuicios graves al accionante, quien a raíz de la incompetencia de las entidades accionadas, se encuentra esperando la resolución de un conflicto de competencia respecto del origen de patología, el cual nunca ha sido remitido a la entidad competente.

Sobre el particular, el accionante aduce que la EPS MEDIMAS rindió concepto desfavorable de rehabilitación de patología de origen laboral; el cual fue controvertido por la ARL SURA, quien generó un conflicto de competencia y que lleva mas de un año esperando la resolución de la misma.

---

<sup>3</sup> Sentencia C-980 de 2010.

Por otra parte, con las contestaciones que hicieran las entidades accionadas, se evidenció que actualmente, no se está tramitando ninguna controversia respecto al caso puntual del aquí accionante, por cuanto la misma no ha sido remitida por la administradora de riesgos laborales accionada.

Al respecto, la ARL SURA afirmó haber realizado la consignación de recursos correspondiente para que la Junta Regional de Calificación de Invalidez procediera a realizar la resolución de la controversia; no obstante, no se probó de forma alguna que el expediente fuera remitido a la Junta. Por su parte, la EPS vinculada no se pronunció al respecto y consideró prudente su desvinculación por no ser la llamada a resolver el asunto requerido.

Con este panorama, como se advirtió, se configura una flagrante vulneración al debido proceso; por cuanto el expediente objeto de controversia no ha sido remitido a la autoridad competente, quien es la llamada a resolver el conflicto de manera definitiva.

La Honorable Corte Constitucional, quienes mediante sentencia T-265 de 2018; procedieron a unificar de manera clara el procedimiento que aquí es objeto de debate.

Al respecto, resaltaron las razones de la creación del Sistema de Seguridad Social en Salud, el cual tiene como objeto, entre otros, *“garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.”*

Ahora bien, con relación al procedimiento para el establecimiento de la calificación del origen del accidente, muerte o enfermedad; el artículo 6 del Decreto 2463 de 2010, estableció: *“será calificado por la institución prestadora de servicios de salud que atendió a la persona por motivo de la contingencia en primera instancia y por la entidad administradora de riesgos profesionales en segunda. Cuando se presenten discrepancias por el origen, éstas serán resueltas por la junta integrada por representantes de las entidades administradoras de salud y riesgos profesionales”.*

Lo anterior, según la Corte, reviste un carácter importante en atención a que la decisión tomada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez,

*constituye “el fundamento jurídico autorizado, de carácter técnico científico, para proceder con el reconocimiento de las prestaciones sociales cuya base en derecho es la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social. Como ya se dijo, el dictamen de las juntas es la pieza fundamental para proceder a la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la pensión que se solicita. En este sentido, dichos dictámenes se convierten en documentos obligatorios para efectos del reconocimiento de las prestaciones a que se ha hecho alusión”.*

En ese orden de ideas, ante la controversia originada por el origen de la enfermedad del aquí accionante, si bien le ARL accionada procedió a entregar los recursos a la Junta Regional para realizar el correspondiente análisis; omitió la remisión del expediente, con lo cual se hace imposible la resolución del conflicto.

En consecuencia, se concederá el amparo del derecho al debido proceso del accionante, y ordenará de manera inmediata a la ARL SURA, que proceda a remitir el expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, quienes al recibo del mismo, deberán resolver la controversia de manera ágil, expedita y dentro del término consagrado para ello; en atención, a la demora injustificada atribuible a la administradora de riesgos laborales SURA, que se encuentra ocasionando el perjuicio probado al accionante.

Teniendo en cuenta que no se probó, ni siquiera de manera sumaria la configuración de un perjuicio irremediable, no se tutelarán los derechos fundamentales a la seguridad social y mínimo vital.

Finalmente, se advierte que la EPS Medimás no ha vulnerado derecho fundamental alguno, motivo por el cual, se dispondrá su desvinculación del trámite de la presente acción constitucional.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO VEINTIOCHO PENAL MUNICIPAL CON FUNCIONES DE CONOCIMIENTO DE BOGOTÁ, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la Ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO. - CONCEDER** el amparo del derecho fundamental al debido proceso invocado por el señor **RUBEN DARIO QUICENO OCAMPO** en

contra de la **ARL SURA**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

**SEGUNDO. - ORDENAR** a la **ARL SURA**, que, de manera INMEDIATA, proceda a remitir el expediente objeto de controversia a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca.

De igual forma, se insta a la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA**, a que una vez recibido el mismo, proceda a resolver la controversia de manera ágil, expedita y dentro del término consagrado para ello.

Del cumplimiento de la sentencia, deberán comunicar al Despacho so pena de incurrir en desacato.

**TERCERO. - DESVINCULAR** a **MEDIMAS EPS**, de la presente acción constitucional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**CUARTO. - NOTIFICAR** la sentencia de acuerdo con las previsiones del Art 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 RIOS PEÑUELA**  
**JUEZA**