



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

**Bogotá D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil veintiuno (2021)**

**Referencia** Acción de tutela  
**Radicación** 11001-03-15-000-2021-03992-00  
**Demandante** RAFAEL HUMBERTO SANDOVAL  
**Demandado** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO ORAL DE NORTE DE SANTANDER

**Temas** Acción de tutela contra providencia judicial. Incidente de desacato. Análisis de desacato limitado a la orden impartida por el juez de tutela. Defecto fáctico.

**SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA**

Corresponde a la Sección Cuarta decidir en primera instancia la acción de tutela instaurada por el señor *Rafael Humberto Sandoval*, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 1983 de 2017.

**ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

El 23 de junio de 2021<sup>1</sup>, el señor *Rafael Humberto Sandoval* interpuso acción de tutela, en nombre propio, contra el Tribunal Administrativo Oral de Norte de Santander, por considerar vulnerados sus derechos al acceso la administración de justicia, al debido proceso, a la salud y a la seguridad social. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

1. *Que se declare que el H. M.P. HERNANDO AYALA PEÑARANDA en fallo del 18 de junio de 2021 bajo radicado 2019-072-06 incurrió en un defecto factico por inapropiada y arbitraria valoracion probatoria, asi mismo que infringio el principio de congruencia.*
2. *Que se tutela de mi derecho fundamental al debido proceso y se le ordene a el H. M.P. HERNANDO AYALA PEÑARANDA reconocer que se ha vulnerado los derechos que recaen sobre las patologias protegidos por via de tutela por el juzgado 7 administrativo oral del circuito de cucuta en sentencia 2019-072 por parte de MEDIMAS EPS pues a la fecha esta no ha calificado mi perdida de capacidad laboral de las patologias de origen comun contenidas en el dictamen de la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ 88265080-606 de 2020.*
3. *Por tal razon se le ordene rehacer su actuacion y en su lugar aceptar la imposicion de sancion impuesta por el aquo a efectos de hacer exigible la sancion por incumplimiento por esta via.*<sup>2</sup> (sic para toda la cita)

**2. Hechos**

En el expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

2.1. En junio de 2018, el accionante sufrió un accidente de trabajo mientras laboraba en la empresa Carbones de Exportación S.A.S.

<sup>1</sup> Generación de tutela en línea.

<sup>2</sup> Escrito de tutela. Folio 4.



- 2.2. En el año 2019, el señor Sandoval interpuso acción de tutela, la cual fue conocida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cúcuta (Radicado 54001-33-33-007-2019-00072-00).

En sentencia de tutela de 11 de marzo de 2019, el referido Juzgado encontró que el actor padecía enfermedades tanto de origen común como laboral. Conclusión que obtuvo a partir del dictamen Nro. 1885298 de 22 de febrero de 2019 realizado por la Administradora de Riesgos Laborales Positiva, cuyo objeto era determinar el origen de aquellas enfermedades. Por consiguiente, impartió una orden a Medimas EPS y otra a la ARL Positiva. Los mandatos ordenados fueron los siguientes:

*“PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales a la salud, y a la seguridad social del señor RAFAEL HUMBERTO SANDOVAL, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.*

*SEGUNDO: ORDENAR a la entidad vinculada MEDIMAS EPS S.A.S, para que a través de representante legal, o quien haga sus veces, dentro del término de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes a la notificación de la presente providencia, adelante todas y cada una de las actuaciones administrativas pertinentes para brindar al accionante, el señor RAFAEL HUMBERTO SANDOVAL, quien se identifica con la cédula de ciudadanía No. 88.265.080 expedida en Cúcuta Norte de Santander, las pretensiones asistenciales y económicas a que hubiere lugar por las patologías que fueron calificadas como de origen común, de acuerdo al dictamen identificado con el número 1885298 del fecha veintidós (22) de febrero del año dos mil diecinueve (2019), esto es "RECTIFICACIÓN DE LA LARDOSIS CERVICAR, DISCOPATÍA CERVICAL MULTINIVEL, Y DESCENSO DE LAS AMIGDALAS", incluyendo los procedimientos prescritos por su médico tratante el día veintitrés (23) de enero del año dos mil diecinueve (2019), los cuales corresponde a: "JUNTA DE NEUROCIRUGIA, Y VALORACIÓN Y MANEJO CONJUNTO POR FISIATRIA*

*TERCERO: ORDENAR a la entidad accionada ARL POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A, a que brinde, hasta tanto no se logre determinar la posibilidad de rehabilitación integral del accionante, el señor el señor RAFAEL HUMBERTO SANDOVAL, quien se identifica con cédula de ciudadanía No. 88.265.080 expedida en Cúcuta - Norte de Santander, o de la prestación económica a que hubiere lugar de acuerdo a sus estado de salud, el acompañamiento necesario para atender las patologías antes descritas, eso es "TRAUMATISMO SUPERFICIAL DE CUELLO, Y FRACTURA DE DIAFISIS DE LA TIBIA IZQUIERDA", las cuales fueron calificadas como de origen laboral, conforme al dictamen identificado con el número 1885298 de fecha veintidós (22) de febrero del año dos mil diecinueve (2019)".*

La providencia fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en sentencia de 24 de abril de 2019.

- 2.3. El señor Sandoval no estuvo de acuerdo con en el dictamen Nro. 1885298 de 22 de febrero de 2019 realizado por la Administradora de Riesgos Laborales Positiva, relativo al origen de sus patologías. Por consiguiente, el asunto escaló a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander, que profirió dictamen Nro. 88265080-858 de 23 de julio de 2019.

El señor Sandoval manifestó su inconformidad ante las conclusiones de este último dictamen. En consecuencia, la **Junta Nacional de Calificación de Invalidez expidió dictamen Nro. 88265080-606 de 16 de julio de 2020 (primer dictamen de origen)**, en el cual aclaró que *“la calificación de la pérdida de la capacidad laboral deberá iniciarse en primera oportunidad ante la respectiva entidad de la seguridad social (ARL, AFP, EPS), ya que la presente controversia giraba solamente respecto de la determinación del origen”*.

Hecha tal precisión, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez estableció que las patologías denominadas **(i)** lordosis, no especificada - rectificación de la lordosis cervical (M405); **(ii)** síndrome de budd-chiari - descenso de las



amígdalas cerebelosas (I820); y **(iii)** trastornos de los discos intervertebrales, no especificada - discopatía cervical multinivel (M519) eran de origen común, como se desprende de la siguiente imagen:

Diagnósticos y origen			
CIE-10	Diagnóstico	Diagnóstico específico	Origen
S822	Fractura de la diáfisis de la tibia	Izquierda	Accidente de trabajo
M405	Lordosis, no especificada	rectificación de la lordosis cervical	No derivado de accidente de trabajo
I820	Síndrome de budd-chiari	Descenso de las amígdalas cerebelosas	No derivado de accidente de trabajo
M519	Trastornos de los discos intervertebrales, no especificado	discopatía cervical múltiple	No derivado de accidente de trabajo
S109	Traumatismo superficial del cuello, parte no especificada		Accidente de trabajo

- 2.4. El 3 de abril de 2020, la ARL Positiva expidió el dictamen Nro. 2053347, con el fin de determinar el origen de **otras** patologías denominadas: **(i)** síndrome de budd-chiari - descenso de las amígdalas cerebelosas (I820); **(ii)** síndrome del túnel carpiano - síndrome del túnel carpiano derecho (G560) y **(iii)** trastorno de disco cervical - discopatía cervical crónica C4 C5, C5-C6, C6-C7 (M509). Este arrojó que aquellas eran de origen común.

El tutelante objetó tal resultado. Por consiguiente, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander que profirió dictamen Nro. 88265080-232 de 5 de febrero de 2021 (segundo dictamen de origen), en el cual se concluyó que las patologías señaladas en el párrafo anterior son de origen común, con excepción del síndrome del túnel carpiano (G560). Así se evidencia de la siguiente imagen:

7. Concepto final del dictamen				
Diagnósticos y origen				
CIE-10	Diagnóstico	Diagnóstico específico	Fecha	Origen
I820	Síndrome de budd-chiari	Descenso de las amígdalas cerebelosas-síndrome de budd-chiari.		Enfermedad común
G560	Síndrome del túnel carpiano	Síndrome del túnel carpiano derecho.		Enfermedad laboral
M509	Trastorno de disco cervical, no especificado	Discopatía cervical crónica C4-C5, C5-C6 y C6-C7.		Enfermedad común

Frente a esa última decisión, la ARL Positiva manifestó su desacuerdo. Motivo por el cual el asunto se remitió a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, a fin de que profiera dictamen.

- 2.5. El 23 de mayo de 2021, el tutelante presentó incidente de desacato contra Medimas EPS S.A.S., porque aquella no había realizado las actuaciones administrativas necesarias para calificar la pérdida de capacidad laboral ocasionada por las enfermedades denominadas **(i)** lordosis, no especificada - rectificación de la lordosis cervical (M405); **(ii)** síndrome de budd-chiari - descenso de las amígdalas cerebelosas (I820); y **(iii)** trastornos de los discos intervertebrales, no especificada - discopatía cervical multinivel (M519). Enfermedades que fueron determinadas como de origen común, según el dictamen Nro. 88265080-606 de 16 de julio de 2020, expedido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez (primer dictamen de origen).

En el escrito de desacato el actor mencionó "4. *Importante indicar que el dictamen vigente es el 88265080-606 de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez del 16*



de julio de 2020”, refiriéndose al aquí denominado primer dictamen de origen (ver numeral 2.3.)

- 2.6. En auto de 8 de junio de 2021 (Radicado 54001-33-33-007-2019-00072-06), el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cúcuta impuso sanción al representante legal de Medimas EPS, en razón a que este no acreditó el cumplimiento del fallo, pues guardó silencio durante el trámite incidental.
- 2.7. En auto de 18 de junio de 2021 (providencia controvertida), el Tribunal Administrativo de Norte de Santander revocó la providencia del 8 de junio de 2021 consultada. Consideró que no había lugar a sancionar al representante legal de Medimas EPS, debido a que para ese momento aún no se había determinado el origen de las patologías denominadas discopatía cervical crónica C4 C5, C5-C6, C6-C7 (M509); síndrome del túnel carpiano derecho (G560); y descenso de las amígdalas cerebelosas (I820).

Tal situación se debe a que aún no se encuentra en firme el dictamen realizado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander Nro. 88265080-232 de 5 de febrero de 2021 (segundo dictamen de origen), en tanto que el asunto se encuentra a la espera de ser decidido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Por ende, al no encontrarse en firme dicho dictamen todavía no hay lugar a exigirle a Medimas EPS que certifique la pérdida de capacidad laboral respecto a esas patologías, pues aún se desconoce el origen de aquellas.

### 3. Fundamentos de la acción de tutela

La parte actora aseguró que solamente le han calificado la pérdida de capacidad laboral derivada de las patologías de origen laboral. Por lo tanto, explicó que decidió promover incidente de desacato, porque Medimas EPS no ha realizado el dictamen de pérdida de la capacidad laboral sobre las patologías de origen común, es decir **(i)** lordosis, no especificada - rectificación de la lordosis cervical (M405); **(ii)** síndrome de budd-chiari - descenso de las amígdalas cerebelosas (I820); y **(iii)** trastornos de los discos intervertebrales, no especificada - discopatía cervical multinivel (M519).

Seguido aseguró que, al proferir el auto de 18 de junio de 2021 en el que se revocó la sanción impuesta, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander incurrió en defecto fáctico puesto que se desconoció el material probatorio del caso, ya que al proceso se allegó el dictamen vigente y ejecutoriado Nro. 88265080-606 de 2020 efectuado por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Y en su criterio ese era el que el juez debía tener en cuenta en su análisis.

Sin embargo, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander basó su decisión en el dictamen Nro. 88265080-232 de 5 de febrero de 2021 proferido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander (segundo dictamen de origen), el cual aún no está ejecutoriado. En su criterio, dicho dictamen no era relevante para efectos del desacato, ya que en ese estaban incluidas dos patologías que no hicieron parte del debate en el curso de la tutela. Aspecto de suma relevancia, ya que *“solo es exigible por esta vía la calificación de las patologías indicadas en dicho fallo (sic para toda la cita)”*.

Explicó que en el dictamen que ciertamente no está ejecutoriado, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander calificó el origen de las patologías denominadas síndrome del túnel carpiano derecho (G560) y discopatía cervical crónica C4-C5, C5-C6, C6-C7 (M509). Sin embargo, aclaró que lo solicitado en el incidente de desacato fue que se calificara la pérdida de capacidad laboral de



otras patologías, las ya calificadas por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez (primer dictamen de origen), es decir de las siguientes: **(i)** lordosis, no especificada - rectificación de la lordosis cervical (M405); **(ii)** síndrome de budd-chiari - descenso de las amígdalas cerebelosas (I820); y **(iii)** trastornos de los discos intervertebrales, no especificada - discopatía cervical multinivel (M519).

Por ende, concluyó que la autoridad judicial mencionada cometió una arbitrariedad “al tener en cuenta un dictamen que en dicho estadio procesal no fue allegado y no es el indicado y que el indicado que si se allego debidamente al inicio de la actuacion no se tuvo en cuenta ni se hizo mencion de el (sic para toda la cita).”

#### 4. Trámite impartido e intervenciones

- 4.1. En auto del 13 de julio de 2021, se admitió la tutela presentada por *Rafael Humberto Sandoval* contra el Tribunal Administrativo de Norte de Santander; y se ordenó notificar en calidad de tercero a la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A., a la Clínica Santa Ana S.A, a Global Safe Salud S.A.S, y a Medimas EPS S.A.S., quienes actuaron como demandados en la acción de tutela y al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta, juez que resolvió el incidente de desacato Nro. 54001-33-33-007-2019-00072—.
- 4.2. La **Clínica Santa Ana** sostuvo que en la sentencia de tutela de 11 de marzo de 2019 se negaron las pretensiones que estaban dirigidas contra la clínica y que lo relativo a la calificación de la pérdida de capacidad laboral por las patologías de origen común no es de su competencia. Por lo cual solicitó ser desvinculado del trámite de tutela.
- 4.3. El **Tribunal Administrativo de Norte de Santander** aseveró que no incurrió en defecto fáctico, debido a que basó su decisión en el conjunto de documentos allegados al expediente.

Por ende, al encontrar que el dictamen de 5 de febrero de 2021 rendido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander no estaba en firme (pues se encontraba a la espera de la decisión de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez) no había lugar a exigirle a Medimas calificar la pérdida de capacidad laboral respecto de las patologías denominadas discopatía cervical crónica, síndrome del túnel carpiano derecho y descenso de las amígdalas cerebelosas. Esto último debido a que el origen de aquellas enfermedades aún no estaba definido.

### CONSIDERACIONES DE LA SALA

#### 1. Generalidades de la acción de tutela

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991<sup>3</sup>, fue concebida como un mecanismo para la protección inmediata, oportuna y adecuada de derechos fundamentales, ante situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades, o de los particulares en casos concretos y excepcionales. Sin embargo, es subsidiaria a otras herramientas judiciales, salvo cuando se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

<sup>3</sup> Decreto 2591 de 1991. Artículo 1º: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto”.



## 2. Procedencia de la acción de tutela contra decisiones proferidas dentro de un incidente de desacato

A pesar de que el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han admitido la procedencia de la acción de tutela para controvertir decisiones judiciales, se ha reiterado insistentemente que esta es excepcional. Por ende, para que la acción de tutela contra una providencia judicial proceda se requiere que se cumplan estrictamente una serie de requisitos generales y especiales, que deben analizarse con sumo rigor.

Uno de esos requisitos consiste en que la providencia que se reprocha no sea una decisión de tutela. La razón de ser de este requerimiento es evitar que una y otra vez se interpongan acciones de tutela que no permitan cerrar definitivamente un asunto, en detrimento de la seguridad jurídica.

No obstante, la Corte Constitucional ha señalado que esta regla no es absoluta. En la sentencia SU-627 de 2015 esa alta corte unificó su jurisprudencia señalando cuándo es procedente la acción de tutela contra sentencias de tutela. Uno de los supuestos que analizó es la posibilidad de que mediante una tutela se cuestionen decisiones proferidas dentro de un incidente de desacato.

Sobre este evento señaló que la acción es procedente *“si se trata de obtener la protección de un derecho fundamental que habría sido vulnerado en el trámite del incidente de desacato, y se cumplen los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, la acción de tutela puede proceder de manera excepcional”*<sup>4</sup>.

En la sentencia SU-034 de 2018, la Corte Constitucional ahondó sobre las condiciones de procedencia de la tutela contra el incidente de desacato. Aseguró que debían cumplirse los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencia judicial y exigió que la parte actora alegara la configuración de, por lo menos, uno de los defectos especiales.

A su vez, precisó que a fin de cumplir con el requisito de subsidiariedad la tutela solo podrá interponerse contra la decisión que pone fin al trámite una vez esté debidamente ejecutoriada. Por ende, si se intentara cuestionar otra decisión diferente a la que finaliza el trámite la acción de tutela no procedería, ya que el ordenamiento jurídico consagra el grado jurisdiccional de consulta como *“la instancia obligatoria donde la sanción por desacato cobra firmeza”*<sup>5</sup>.

Igualmente, enfatizó que los argumentos planteados en la tutela deben ser consistentes con lo alegado en el trámite del incidente de desacato. Por ende, indicó que no se admite invocar nuevas razones no expuestas en el trámite incidental y que tampoco procede la solicitud de nuevas pruebas no solicitadas en el curso del desacato.

En lo que respecta al estudio de fondo, precisó que el análisis del juez de tutela está restringido a estudiar si en el curso del desacato la autoridad judicial vulneró el derecho al debido proceso.

Posteriormente, en la sentencia T-233 de 2018 se indicó que las anteriores condiciones son aplicables tanto para providencias que ponen fin al incidente de desacato como para aquella que resuelve la solicitud de cumplimiento de fallo, tal como se expresó años atrás en la sentencia T-325 de 2015. En suma, la procedencia de la acción de tutela contra providencias proferidas en incidentes de desacato o cumplimiento de fallo está sujeta a que se controvierta la decisión que

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-627 de 2015.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-034 de 2018.



finaliza el trámite, que no se invoquen nuevos argumentos o pruebas que no alegadas previamente, que además de comprobarse el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de tutela contra providencias judiciales se sustente la configuración de un defecto especial, que se busque la protección del debido proceso y que su trasgresión se haya originado en el curso del desacato o cumplimiento de fallo.

### 3. Planteamiento del problema jurídico

Con base en lo expuesto en los antecedentes, la Sala estudiará si se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, especialmente aquellas proferidas en el marco de un incidente de desacato. De ser así, determinará si al proferir auto de 18 de junio de 2021, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander incurrió en el defecto fáctico alegado por el actor.

### 4. Requisitos generales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales y su análisis en el caso

Se encuentran satisfechos los requisitos generales de procedibilidad de la acción. Primero, se expusieron los hechos por los que se considera que el Tribunal accionado erró y se indicaron las razones por las que presuntamente se incurrió en defecto fáctico.

Segundo, la acción de tutela se presentó cinco días luego de proferido el auto de 18 de junio de 2021. Lo que a todas luces demuestra que no hubo dilación ni retardo de parte del tutelante, en la defensa de sus derechos fundamentales.

Tercero, está satisfecho el requisito de la subsidiariedad de la acción, dado que el actor acudió al incidente de desacato antes que a la acción de tutela. De manera que empleó los mecanismos procesales dispuestos por el legislador para obtener el cumplimiento de un fallo de tutela. Asimismo, la decisión que se está controvirtiendo fue la que finalizó el trámite del desacato.

Cuarto, se trata de un asunto de relevancia constitucional, puesto que involucra la posible vulneración al debido proceso ocasionada por la presunta falta de valoración de una prueba determinante.

Al encontrar satisfechos los requisitos generales de procedibilidad de la acción, la Sala proseguirá a estudiar si el Tribunal accionado incurrió en desconocimiento del precedente.

### 5. Alcance del defecto fáctico

El *defecto fáctico* es aquel vicio relacionado con la práctica o valoración de las pruebas, que tiene una incidencia directa en la decisión. En este sentido, se ha dicho que para que exista el defecto fáctico, es necesario que de las pruebas que obren en el expediente no sea posible, de ninguna manera objetiva y razonable, alcanzar la conclusión a la que llega la decisión que se cuestiona. En otras palabras, este defecto supone que el apoyo probatorio en que se basó el juez para resolver determinado asunto resulta absolutamente inadecuado para el caso concreto<sup>6</sup>.

Para analizar si el juez natural pudo incurrir en este defecto, corresponde al juez de tutela establecer si aquel adoptó criterios objetivos, racionales y rigurosos, en lo que respecta a la apreciación de las pruebas. No debe olvidarse que, si bien el juez

<sup>6</sup> Sobre la descripción genérica del defecto fáctico como vicio de una sentencia judicial que la convierte en una vía de hecho, pueden consultarse, entre otras, las Sentencias T-231 de 1994 y T-567 de 1998.



ordinario goza de una amplia facultad de valoración probatoria, fundada en los principios de la sana crítica<sup>7</sup>, dicho poder no puede ejercerse de manera arbitraria.

En lo relativo al defecto fáctico, la Corte Constitucional<sup>8</sup> reconoce dos dimensiones. Por una parte, la dimensión negativa se produce por omisiones del juez, por ejemplo, **(i)** por ignorar o no valorar, injustificadamente, una realidad probatoria determinante en el desenlace del proceso<sup>9</sup>; **(ii)** por decidir sin el apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión; o **(iii)** por no decretar pruebas de oficio en los procedimientos en que el juez está legal y constitucionalmente obligado a hacerlo<sup>10</sup>.

La dimensión positiva, por su parte, tiene lugar por actuaciones del juez, tales como **(i)** valorar y decidir con fundamento en pruebas ilícitas, si estas resultan determinantes en el sentido de la decisión; o **(ii)** decidir con medios de prueba que, por disposición legal, no conducen a demostrar el hecho en que se basa la providencia<sup>11</sup>.

## 6. Análisis del caso concreto

6.1. Con fundamento en lo antecedentes expuestos se observa que en el año 2019 el señor Sandoval acudió a la acción de tutela. Producto de lo cual, en sentencia de 11 de marzo de 2019, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cúcuta amparó sus derechos fundamentales a la salud y a la seguridad social.

Como el referido Juzgado advirtió que el actor padecía enfermedades tanto de origen común como laboral, impartió una orden a Medimas EPS y otra a la ARL Positiva.

A la primera de estas le impuso **“brindar al accionante (...) las pretensiones asistenciales y económicas a que hubiere lugar por las patologías que fueron calificadas como de origen común, de acuerdo al dictamen identificado con el número 1885298 del fecha veintidós (22) de febrero del año dos mil diecinueve (2019), esto es ‘RECTIFICACIÓN DE LA LARDOSIS CERVICAR, DISCOPATÍA CERVICAL MULTINIVEL, Y DESCENSO DE LAS AMIGDALAS’, incluyendo los procedimientos prescritos por su médico tratante el día veintitrés (23) de enero del año dos mil diecinueve (2019), los cuales corresponde a: ‘JUNTA DE NEUROCIRUGIA, Y VALORACIÓN Y MANEJO CONJUNTO POR FISIATRIA’”**.

Mientras que a la ARL Positiva le ordenó **“que brinde (...) la prestación económica a que hubiere lugar de acuerdo a su estado de salud, el acompañamiento necesario para atender las patologías antes descritas, eso es ‘TRAUMATISMO SUPERFICIAL DE CUELLO, Y FRACTURA DE DIAFISIS DE LA TIBIA IZQUIERDA’ las cuales fueron calificadas como de origen laboral, conforme al dictamen identificado con el número 1885298 de fecha veintidós (22) de febrero del año dos mil diecinueve (2019)”**.

En otras palabras, las órdenes impartidas en el fallo de tutela de 11 de marzo de 2019 consistieron en que, por una parte, Medimas EPS **(i)** le otorgara al actor **“las pretensiones asistenciales y económicas”** (expresión empleada en el fallo de tutela referido) por las patologías denominadas rectificación de la lardosis cervical, discopatía cervical multinivel y descenso de las amígdalas y **(ii)** que frente a esas enfermedades practicara la junta de neurocirugía y se le brindara manejo médico por fisioterapia. Y por la otra, que la ARL Positiva le suministrara al señor Sandoval **“la prestación económica a que hubiere lugar de acuerdo a sus (sic) estado de salud y el acompañamiento necesario”** respecto a las

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-442 de 1994.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-159 de 2002.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-590 de 2005.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-417 de 2008.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-226 de 2013.





patologías denominadas traumatismo superficial de cuello y fractura de diáfisis de la tibia izquierda.

Con base en lo anterior, es notorio que, en la sentencia de 11 de marzo de 2019, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cúcuta optó por impartir órdenes de amplio alcance, pues en vez de especificar qué “*pretensiones asistenciales y económicas*” (expresión empleada en el fallo de tutela referido) debía suministrar Medimas EPS, decidió que dicha entidad debía otorgarle al actor todas aquellas a las que hubiera lugar.

Sin embargo, a fin de establecer si el Tribunal accionado incurrió en algún vicio al proferir el auto de 18 de junio de 2021, la Sala considera necesario, primero, establecer cuál era el alcance puntual de los mandatos impartidos en la sentencia de tutela de 11 de marzo de 2019.

La norma que consagra cuáles son las prestaciones asistenciales y económicas a que tienen derecho los trabajadores que sufren accidentes laborales es el Decreto 1295 de 1994. Precepto normativo que justamente sirvió como fundamento de la sentencia de 11 de marzo de 2019.

Concretamente, el artículo 5 del Decreto 1295 de 1994 especifica cuáles con las **prestaciones asistenciales** a las que tiene derecho el trabajador que sufre un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, que según la norma son las siguientes:

- a. *Asistencia médica, quirúrgica, terapéutica y farmacéutica.*
- b. *Servicios de hospitalización.*
- c. *Servicio odontológico.*
- d. *Suministro de medicamentos.*
- e. *Servicios auxiliares de diagnóstico y tratamiento.*
- f. *Prótesis y órtesis, su reparación, y su reposición solo en casos de deterioro o desadaptación, cuando a criterio de rehabilitación se recomienda.*
- g. *Rehabilitaciones física y profesional.*
- h. *Gastos de traslado, en condiciones normales, que sean necesarios para la prestación de estos servicios.*

*Los servicios de salud que demande el afiliado, derivados del accidente de trabajo o la enfermedad profesional, serán prestados a través de la Entidad Promotora de Salud a la cual se encuentra afiliado en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, salvo los tratamientos de rehabilitación profesional y los servicios de medicina ocupacional que podrán ser prestados por las entidades administradoras de riesgos profesionales.*

*Los gastos derivados de los servicios de salud prestados y que tengan relación directa con la atención del riesgo profesional, están a cargo de la entidad administradora de riesgos profesionales correspondiente.*

*a atención inicial de urgencia de los afiliados al sistema, derivados de accidentes de trabajo o enfermedad profesional, podrá ser prestada por cualquier institución prestadora de servicios de salud, con cargo al sistema general de riesgos profesionales”.*

Por su parte, el artículo 7 del Decreto 1295 de 1994 establece que las siguientes son las **prestaciones económicas** a que tiene derecho el trabajador que sufre un accidente de trabajo o una enfermedad profesional:

- a. *Subsidio por incapacidad temporal;*
- b. *Indemnización por incapacidad permanente parcial;*
- c. *Pensión de Invalidez;*
- d. *Pensión de sobrevivientes; y,*
- e. *Auxilio funerario”.*



No puede desconocerse que a fin de alcanzar ciertas prestaciones económicas de las contenidas en el artículo 7 del Decreto 1295 de 1994 es imprescindible la calificación de la pérdida de capacidad laboral. Así sucede, por ejemplo, con la pensión de invalidez, según se desprende de los artículos 38 y siguientes de la Ley 100 de 1991. En consecuencia, para alcanzar el cumplimiento integral de la orden de tutela en el caso del señor Sandoval, se hace necesario la calificación de la pérdida de capacidad laboral del actor.

- 6.2. Precisamente, el señor Sandoval presentó incidente de desacato a fin de que Medimas EPS calificara la pérdida de capacidad laboral de las patologías ya definidas como de origen común. En el escrito del incidente de desacato, el tutelante manifestó lo siguiente:

*“HECHOS Y OMISIONES*

1. Se tuteló la protección respecto de las patologías de:

**RECTIFICACION DE LA LORDOSIS CERVICALDISCOPATIA (sic) CERVICAL MULTINIVELDESCENSO DE LAS AMIGDALAS CEREBELOSAS O SINDROME DE BUD CHIARI (entre otras) (...)**

4. Importante indicar que el dictamen vigente es el 88265080-606 de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez del 16 de julio de 2020.

*SOLICITUDES*

1. **Que se ordenen todas y cada una de las calificaciones de las patologías indicadas a numeral primero del acápite anterior en atención del principio de integralidad y conforme lo indica el artículo 29 literal a del Decreto 1352 de 2013 compilado por el decreto 1072 de 2015 en su artículo 2.2.5.1.25 a numeral 1 por lo que es procedente. Lo anterior luego de superados 540 días desde la fecha de mi accidente laboral siendo esta a fecha del 19/06/2018.**

2. **Que se ordene la calificación en atención a que estas patologías deben ser calificadas por MEDIMAS EPS luego que su origen a diferencia de las calificadas por POSITIVA ARL son de ORIGEN COMUN.” (Negrillas propias).**

De lo anterior se desprende que lo pretendido por el actor era que se calificara la pérdida de capacidad laboral producto de las patologías denominadas **(i) lordosis, no especificada - rectificación de la lordosis cervical (M405); (ii) síndrome de budd-chiari - descenso de las amígdalas cerebelosas (I820); y (iii) trastornos de los discos intervertebrales, no especificada - discopatía cervical multinivel (M519).** Éstas, como se indicó previamente, fueron calificadas como enfermedades de origen común por la **Junta Nacional de Calificación de Invalidez, mediante el dictamen Nro. 88265080-606 de 16 de julio de 2020 (primer dictamen de origen).**

Pese a que el actor buscaba la calificación de la pérdida de capacidad laboral de las patologías indicadas en el párrafo anterior, el Tribunal accionado aseguró erradamente que en el escrito del incidente el actor pretendía la calificación de las enfermedades denominadas **(i) síndrome de budd-chiari - descenso de las amígdalas cerebelosas (I820); (ii) síndrome del túnel carpiano - síndrome del túnel carpiano derecho (G560) y (iii) trastorno de disco cervical - discopatía cervical crónica C4 C5, C5-C6, C6-C7 (M509). (segundo dictamen de origen).**

Con base en ese error, el Tribunal accionado aseguró que no había lugar a sancionar a Medimas EPS, debido a que sobre estas últimas patologías aún no existe dictamen de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.



Así se desprende de la siguiente imagen del auto de 18 de junio de 2021:

4. Del escrito de incidente de desacato se tiene que el incidentalista pretende con el presente que se le califique el porcentaje de la pérdida de capacidad laboral de las patologías **M509 DISCOPATIA CERVICAL CRÓNICA C4-C5, C5-C6, C6-C7; G560 SÍNDROME DEL TÚNEL CARIANO DERECHO; I820 DESCENSO DE LAS AMÍGDALAS CEREBELOSAS.**

Al respecto considera la Sala que no es procedente lo pretendido con el presente incidente de desacato, por cuando el dictamen No. 88265080-232 de fecha 05/02/2021, emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, no se encuentra en firme, teniendo en cuenta que como ya se advirtió fue presentada inconformidad por Positiva compañía de Seguros S.A y no se ha emitido decisión alguna por parte de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, encontrándose en trámite la resolución del recurso.

Lo anterior deja ver que el Tribunal accionado erró, puesto que lo verdaderamente pretendido por el actor era la calificación de la pérdida de capacidad laboral derivada de las enfermedades denominadas **(i) lordosis**, no especificada - **rectificación de la lordosis cervical (M405)**; **(ii) síndrome de budd-chiari - descenso de las amígdalas cerebelosas (I820)**; y **(iii) trastornos de los discos intervertebrales**, no especificada - **discopatía cervical multinivel (M519)**; mas no de las otras patologías indicadas por el Tribunal en la providencia controvertida.

Error que le llevó a concluir al Tribunal que a efectos de determinar un posible incumplimiento de Medimas EPS, primero debía contarse con un dictamen en firme de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. No obstante, sobre las patologías que el actor buscaba se calificara la pérdida capacidad laboral, ya existe dictamen de dicho órgano: el **Nro. 88265080-606 de 16 de julio de 2020 (primer dictamen de origen)**, en el cual se determinó que las patologías indicadas en el párrafo anterior son de origen común, y el cual obra en el expediente del incidente.

Ahora bien, no pasa desapercibido **(i)** que la patología denominada síndrome de budd-chiari - descenso de las amígdalas cerebelosas (I820) se encuentra repetida en los dos los dictámenes mencionados; y **(ii)** que en el escrito del incidente de desacato el actor únicamente mencionó que las enfermedades frente a las cuales buscaba la valoración eran "**RECTIFICACION DE LA LORDOSIS CERVICALDISCOPATIA** (sic) **CERVICAL MULTINIVELDESCENSO** (sic) **DE LAS AMIGDALAS CEREBELOSAS O SINDROME DE BUD CHIARI**" sin indicar ni el código CIE-10 ni el nombre del diagnóstico, datos con los cuales las juntas de calificación de invalidez identifican las patologías. Factores, ambos, que pudieron incidir en el error del Tribunal accionado.

Lo cierto, en todo caso, es que el caso involucra dos grupos diferentes de patologías, frente a las cuales existen dos dictámenes diferentes, tal como se ilustra en el siguiente cuadro (las que se encuentran en negrillas y cursivas fueron las aludidas por el actor en el incidente de desacato):

DICTAMEN 88265080-606 16 DE JULIO DE 2020 JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ		
CÓDIGO CIE-10	DIAGNÓSTICO	DIAGNÓSTICO ESPECÍFICO
M405	Lordosis, no especificada	<b><i>Rectificación de la lordosis cervical</i></b>
I820	Síndrome de budd-chiari	<b><i>Descenso de las amígdalas cerebelosas</i></b>
M519	Trastornos de los discos intervertebrales, no especificada	<b><i>Discopatía cervical multinivel</i></b>



DICTAMEN NRO. 88265080-232 5 DE FEBRERO DE 2021 JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE NORTE DE SANTANDER		
CÓDIGO CIE-10	DIAGNÓSTICO	DIAGNÓSTICO ESPECÍFICO
I820	Síndrome de budd-chiari	<b>Descenso de las amígdalas cerebelosas</b>
G560	Síndrome del túnel carpiano	Síndrome del túnel carpiano derecho
M509	Trastorno de disco cervical	Discopatía cervical crónica C4 C5, C5-C6, C6-C7

Así las cosas, la Sala concluye que el Tribunal incurrió en defecto fáctico, debido a que fundamentó el auto de 18 de junio de 2021 en el dictamen Nro. 88265080-232 de 5 de febrero de 2021 expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander (segundo dictamen de origen), el cual versaba sobre las patologías **(i)** síndrome de budd-chiari - descenso de las amígdalas cerebelosas (I820); **(ii)** síndrome del túnel carpiano – síndrome del túnel carpiano derecho (G560) y **(iii)** trastorno de disco cervical - discopatía cervical crónica C4 C5, C5-C6, C6-C7 (M509). Enfermedades que, como se ha insistido en el curso de esta providencia, no fueron las aludidas en el escrito de desacato presentado por el actor (a excepción del síndrome de budd-chiari que se encuentra repetido en ambos dictámenes).

De ahí que el Tribunal basó sus conclusiones en un medio de prueba no relevante para resolver la controversia planteada por el señor Sandoval en el escrito del incidente de desacato. Se insiste, no había lugar a fundamentar el estudio del grado jurisdiccional de consulta en el dictamen de 5 de febrero de 2021 expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander, sino en el **Nro. 88265080-606 de 16 de julio de 2020 expedido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez** (primer dictamen de origen).

### 6.3. Conclusión

En consecuencia, la Sala amparará el derecho fundamental al debido proceso del señor Sandoval. Por consiguiente, dejará sin efectos el auto de 18 de junio de 2021 proferido por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

Asimismo, se le ordenará a este último que profiera auto de reemplazo, en el que estudie si procede confirmar o revocar la sanción impuesta por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cúcuta en auto de 8 de junio de 2021 al representante legal de Medimas EPS. Labor para la cual deberá tener en cuenta que las patologías **(i)** lordosis, no especificada - rectificación de la lordosis cervical (M405), **(ii)** síndrome de budd-chiari - descenso de las amígdalas cerebelosas (I820), y **(iii)** trastornos de los discos intervertebrales, no especificada - discopatía cervical multinivel (M519) ya fueron calificadas como de origen común por la **Junta Nacional de Calificación de Invalidez en el dictamen Nro. 88265080-606 de 16 de julio de 2020** (primer dictamen de origen).

En mérito de lo expuesto, la **Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### FALLA

1. **Amparar** el derecho fundamental al debido proceso del señor *Rafael Humberto Sandoval*. En consecuencia, **dejar sin efectos** el auto de 18 de junio de 2021 proferido por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander en el



incidente de desacato que obra bajo radicado Nro. 54001-33-33-007-2019-00072-06, dadas las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2. **Ordenar** al Tribunal Administrativo de Norte de Santander que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de este fallo, profiera auto de reemplazo en el que estudie si procede confirmar o revocar la sanción impuesta por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cúcuta en auto de 8 de junio de 2021 al representante legal de Medimas EPS. Labor para la cual deberá tener en cuenta que las patologías **(i)** lordosis, no especificada - rectificación de la lordosis cervical (M405), **(ii)** síndrome de budd-chiari - descenso de las amígdalas cerebelosas (I820), y **(iii)** trastornos de los discos intervertebrales, no especificada - discopatía cervical multinivel (M519) ya fueron calificadas como de origen común por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en el dictamen Nro. 88265080-606 de 16 de julio de 2020.
3. **Notificar** la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.
4. **Publicar** la presente decisión en la página web del Consejo de Estado.
5. De no ser impugnada, **enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

#### **Cópiese, notifíquese y cúmplase**

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

*(Firmado electrónicamente)*  
**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Presidente

*(Firmado electrónicamente)*  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

*(Firmado electrónicamente)*  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

*(Firmado electrónicamente)*  
**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**