LEGIS móvil
www.legismovil.com

**Sentencia T-349/15**

Referencia: expediente T-3.800.138

Acción de tutela instaurada por José Miguel Sanjuanelo Guette contra la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico.

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., nueve (9) de junio de dos mil quince (2015).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada (e) Myriam Ávila Roldán, el Magistrado Alberto Rojas Ríos quien la preside y el Conjuez Carlos Mauricio Uribe Blanco, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Nacional y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo proferido en única instancia por el Juzgado Trece Civil Municipal de Bogotá D.C., en el trámite de la acción de tutela de la referencia.

## I. ANTECEDENTES

El ciudadano José Miguel Sanjuanelo Guette interpuso acción de tutela en contra de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la salud, a la seguridad social, a la vida digna y al mínimo vital con la negativa de la entidad accionada de realizar la calificación de la pérdida de la capacidad laboral y determinar el porcentaje invalidez sin costo alguno. Solicita, en

consecuencia se practique la valoración con el fin de obtener el certificado de invalidez.

De acuerdo con la solicitud de tutela y las pruebas obrantes en el expediente, el accionante sustenta su pretensión en los siguientes:

**Hechos:**

1.- El señor Sanjuanelo Guette obtuvo el título de campeón mundial de boxeo en las categorías Mini Mosca y Gallo, en los períodos comprendidos entre los años 1998 y 2001, tiempo durante el cual acumuló 23 triunfos.

2. - Manifiesta que con ocasión a los múltiples golpes recibidos en la cabeza, en la actualidad padece de una serie de desórdenes a nivel cerebral que le impiden trabajar y valerse por sí mismo[1].

3.- Con fundamento en la Ley 181 de 1995, que beneficia a las personas que han sido gloria y figura en la historia del deporte colombiano, en condiciones de debilidad manifiesta por circunstancias económicas o físicas, solicitó al Instituto Colombiano del Deporte – COLDEPORTES- pensión de invalidez, por considerar que tiene derecho a dicha mesada pensional por haber sido campeón de boxeo.

4.- Indica que la entidad accionada rechazó su requerimiento por cuanto la documentación presentada no reunía los requisitos establecidos en la referida ley, uno de los cuales consistía en anexar certificación expedida por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, requisito este imposible de obtener por parte del accionante, por cuanto carece de recursos económicos para pagar un salario mínimo mensual, que es el valor de la práctica del examen.

5.- Por lo anterior, el actor mediante derecho de petición solicitó el amparo de pobreza[2] ante dicha entidad, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 160 del Código de Procedimiento Civil, los artículos 11, 13, 46, 47 y 48 de la Constitución Política y artículo 1 del

---

[1] Obra dentro del expediente certificación médica firmada por la doctora Merlys Núñez Barragán, adscrita al Hospital Universitario C.A.R.I. ESE – SEDE MENTAL, por medio de la cual certifica que el actor es paciente de esa institución, que asiste a citas de control por neurología, psiquiatría y neuropsicología, igualmente certifica impresión diagnóstica: 1) síndrome demencial, 2) trastornos comportamentales, 3) síndrome disejecutivo en instauración. (Folio 15 del cuaderno principal. En adelante, se entiende que los folios a que se haga referencia, forman parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente lo contrario).
[2] Folio 3.

Acto Legislativo 01 de 2005. Sin embargo, tal solicitud fue negada mediante oficio No. 25335 – 12 del 15 de junio de 2012, al considerar que el amparo de pobreza debe ser tramitado ante un Juez Civil, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 160 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

6.- Finalmente alega que, sus condiciones de vida son precarias y por su estado de invalidez no puede valerse por sí mismo, ni mucho menos realizar trabajo alguno

**Solicitud de tutela.**

7.- Con fundamento en los hechos narrados anteriormente, el demandante requirió el amparo de sus derechos fundamentales a la salud, a la seguridad social, a la vida digna y al mínimo vital y solicitó se ordene a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico, se sirva practicar la valoración física y mental del grado de incapacidad, con el fin de cumplir los requisitos legales exigidos para el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez.

**Respuesta de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico.**

8- La entidad accionada, por intermedio de su representante legal, se pronunció respecto de los hechos de la tutela y solicitó negar el amparo invocado.

9.- Señala que el funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez está regido por el Decreto 2463 del 2001 y por su respectivo Manual, en los cuales se establece que para ser valorado por la Junta Regional se debe cancelar un salario mínimo legal vigente.

10.- Finalmente, expone que, en lo relacionado con la solicitud de calificación bajo el amparo de pobreza, se le informó que esta figura jurídica debe ser tramitada ante un Juez Civil de conformidad con el artículo 160 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

**Decisión judicial objeto de revisión.**

**Sentencia de única instancia.**

11.- Mediante sentencia de nueve (9) de octubre de dos mil doce (2012), el Juzgado Trece Civil Municipal de Barranquilla, decidió no tutelar los derechos fundamentales invocados por el peticionario. En consideraciones del *a-quo*, la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico actuó conforme a lo establecido en la Ley 100 de 1993 y el inciso 3° del artículo 50 del Decreto 2463 de 2001. Por ende, no se puede afirmar que la entidad accionada haya actuado de forma contraria a derecho y, mucho menos, vulnerado los derechos del actor, pues no lo exoneró del pago del examen de invalidez porque no tiene competencia para ello.

12.- Así mismo, argumentó que las normas jurídicas que regulan la materia establecen que los honorarios de los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez están a cargo de las entidades de previsión social. Por lo anterior, al estar el señor Sanjuanelo Guette vinculado al SISBEN es beneficiario del servicio de salud subsidiado, afiliado a los servicios de seguridad social a COOSALUD EPS-S, en consecuencia es la EPS del régimen subsidiado la que tiene el deber de remitirlo a la Junta Regional de Calificación de invalidez para lo pertinente y, de esta forma, continuar con su proceso de reconocimiento de la mesada pensional a que haya lugar.

**Actuaciones adelantadas por la Corte Constitucional dentro del trámite de revisión.**

13.- Para mejor proveer, el Magistrado Ponente, mediante auto del ocho (8) de mayo de dos mil trece (2013), ordenó la práctica de las siguientes pruebas que aportaran mayores elementos de juicio para adoptar una decisión:

14.- Se ordenó a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico, informar si en la actualidad se está adelantando proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral al señor José Miguel Sanjuanelo Guette, identificado con cédula de ciudadanía número 8.539.365. De ser afirmativa la respuesta, en qué etapa se encuentra el proceso y qué trámite falta para culminarlo. Igualmente se requirió que, en caso de que se haya surtido el proceso de calificación de invalidez, informara a este Despacho cuál fue su resultado.

15.- Por medio de oficio OPTB-264/2013 del veintidós (22) de mayo de dos mil trece (2013), el Secretario Técnico y Representante Legal de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico informó a este

LEGIS móvil
www.legismovil.com

Despacho que mediante dictamen No. 14309[3], de fecha diez (10) de mayo de dos mil trece (2013), se pronunció sobre el porcentaje de la pérdida de capacidad laboral del señor José Miguel Sanjuanelo Guette, el cual arrojó una pérdida de capacidad laboral de 50,75 %, de origen común y con fecha de estructuración el veintiséis (26) de junio de dos mil once (2011).

16.- Adicionalmente, indicó que el mencionado dictamen fue notificado personalmente al accionante, en audiencia de fecha diez (10) de mayo de dos mil trece (2013). Posteriormente, mediante oficio No. 0863-13 del quince (15) de mayo de dos mil trece (2013) fue enviada una copia de la calificación de pérdida de capacidad laboral al representante legal de COLDEPORTES con el objetivo de que la referida entidad continuara con los tramites tendientes al reconocimiento del estímulo económico al peticionario y, simultáneamente a esto, fue fijado en cartelera, de conformidad con lo establecido por el artículo 32 del Decreto 2463 de 2001, hasta el día veintinueve (29) de mayo de dos mil trece (2013).

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### Competencia

1. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### Asunto bajo revisión y planteamiento del problema jurídico.

2. La acción de tutela que originó a este proceso fue instaurada por el ciudadano José Miguel Sanjuanelo Guette, con el fin de que la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico evaluara científica y técnicamente el porcentaje de pérdida de capacidad laboral que padece. Lo anterior, con el fin de continuar con el trámite que inició ante el Instituto Colombiano del Deporte – COLDEPORTES para el reconocimiento de un estímulo de invalidez con fundamento en los artículos 36 y 45 de la Ley 181 de 1995, creada como beneficio para las personas que han sido gloria y figura en la historia del deporte

[3] Folio 11 del cuaderno constitucional.

colombiano en condiciones de debilidad manifiesta por circunstancias económicas o físicas.

3. En este orden de ideas, corresponde a la Sala de Revisión determinar si la negativa de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico de practicar el dictamen de calificación de invalidez hasta tanto sus honorarios hubieran sido cancelados, se vulneró los derechos fundamentales a la salud, a la seguridad social, a la vida digna y al mínimo vital del actor.

Para resolver el problema jurídico planteado, el análisis de la Sala se centrará en los siguientes aspectos: (i) trámite que debe realizar un deportista que desee acceder al estímulo de invalidez de que trata el artículo 45 de la Ley 181 de 1995 y (ii) pago de los honorarios de los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez; lo cual le permitirá determinar si se configuró la vulneración de los derechos invocados.

**Análisis previo: Carencia actual de objeto. Reiteración de jurisprudencia.**

3. El fenómeno de la carencia actual de objeto tiene como característica esencial que la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surtiría ningún efecto, esto es, caería en el vacío[4]. Lo anterior se presenta, *generalmente*, a partir de dos eventos: el hecho superado o el daño consumado.

La carencia actual de objeto por *hecho superado* se da cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo -*verbi gratia* se ordena la práctica de la cirugía cuya realización se negaba o se reintegra a la persona despedida sin justa causa-, razón por la cual cualquier orden judicial en tal sentido se torna innecesaria[5]. En otras palabras, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna[6].

En estos casos, se debe demostrar que en realidad se ha satisfecho por completo lo que se pretendía mediante la acción de tutela, esto es, que se demuestre el hecho superado[7], lo que autoriza a declarar en la parte

[4] Sentencia T-533 de 2009.
[5] Ibídem.
[6] En el mismo sentido, las sentencias T-170 de 2009, T-309 de 2006, T-308 de 2003 y T-972 de 2000, entre muchas otras.
[7] Ibídem.

resolutiva de la sentencia la carencia actual de objeto y a prescindir de orden alguna, con independencia de aquellas que se dirijan a prevenir al demandado sobre la inconstitucionalidad de su conducta y a advertirle de las sanciones a las que se hará acreedor en caso de que la misma se repita, al tenor del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991.

4. La carencia actual de objeto por *daño consumado* se presenta cuando la vulneración o amenaza del derecho fundamental ha producido el perjuicio que se pretendía evitar con la acción de tutela, de modo tal que ya no es posible hacer cesar la violación o impedir que se concrete el peligro y lo único que procede es el resarcimiento del daño originado en la vulneración del derecho fundamental[8].

Recuérdese que la acción de tutela tiene un carácter eminentemente preventivo más no indemnizatorio, por regla general[9]. En otras palabras, su fin es que el juez de tutela, previa verificación de la existencia de una vulneración o amenaza de un derecho fundamental, dé una orden para que el peligro no se concrete o la violación concluya; sólo excepcionalmente se permite ordenar algún tipo de indemnización[10]. En este orden de ideas, en caso de que presente un daño consumado, cualquier orden judicial resultaría inocua[11] o, lo que es lo mismo, caería en el vacío[12] pues no se puede impedir que se siga presentando la violación o que acaezca la amenaza. La única opción posible es entonces la indemnización del perjuicio producido por causa de la violación del derecho fundamental, la cual, en principio, no es posible obtener mediante la mencionada vía procesal.

---

[8] Sentencia T-083 de 2010.

[9] Al respecto, ver las sentencias T-803 de 2005, T-448 de 2004, T-873 de 2001, T-498 de 2000, T-170 de 1996, T-164 de 1996, T-138 de 1994, T-468 de 1992 y T-456 de 1992, entre otras.

[10] El Decreto 2591 de 1991, en su artículo 25, regula la excepcional hipótesis de indemnización por vía de tutela de la siguiente forma : "*Cuando el afectado no disponga de otro medio judicial, y la violación del derecho sea manifiesta y consecuencia de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria, además de lo dispuesto en los dos artículos anteriores, en el fallo que conceda la tutela el juez, de oficio, tiene la potestad de ordenar en abstracto la indemnización del daño emergente causado si ello fuere necesario para asegurar el goce efectivo del derecho así como el pago de las costas del proceso. La liquidación del mismo y de los demás perjuicios se hará ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo o ante el juez competente, por el trámite incidental, dentro de los seis meses siguientes, para lo cual el juez que hubiere conocido de la tutela remitirá inmediatamente copia de toda la actuación. La condena será contra la entidad de que dependa el demandado y solidariamente contra éste, si se considera que ha mediado dolo o culpa grave de su parte, todo ellos sin perjuicio de las demás responsabilidades administrativas, civiles o penales en que haya incurrido. Si la tutela fuere rechazada o denegada por el juez, éste condenará al solicitante al pago de las costas cuando estimare fundadamente que incurrió en temeridad".* Sobre la aplicación de esta hipótesis en aquellos casos en que se debió haber ordenado la interrupción voluntaria del embarazo y por la negativa éste culminó en el nacimiento del/ de la hijo/a ver la sentencia T-209 de 2008.

[11] Sentencias T-288 de 2004, T-496 de 2003, T-436 de 2002, SU-667 de 1998, T-170 de 1996, T-164 de 1996, T-596 de 1993 y T-594 de 1992, entre otras.

[12] Sentencia T-309 de 2006, T-496 de 2003 y SU-667 de 1998, entre otras.

Esta figura de la carencia actual de objeto por daño consumado, se puede configurar ante la ocurrencia de dos supuestos: el primero de ellos se presenta cuando al momento de la interposición de la acción de tutela el daño ya está consumado, caso en el cual ésta es improcedente pues, como se indicó, tal vía procesal tiene un carácter eminentemente preventivo mas no indemnizatorio. A ello se refiere el artículo 6, numeral 4, del Decreto 2591 de 1991 cuando indica que *"la acción de tutela no procederá... cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado (...)".* Esto quiere decir que el juez de tutela deberá hacer, en la parte motiva de su sentencia, un análisis serio en el que demuestre la existencia de un verdadero daño consumado, al cabo del cual podrá, en la parte resolutiva, declarar la improcedencia de la acción, sin hacer un análisis de fondo[13].

Adicionalmente, si lo considera pertinente, procederá a compulsar copias del expediente a las autoridades que considere obligadas a investigar la conducta de los demandados cuya acción u omisión causó el daño e informar al actor o a sus familiares sobre las acciones jurídicas de toda índole a las que puede acudir para el resarcimiento del daño.

5. El segundo supuesto tiene lugar cuando el daño se consuma en el transcurso del trámite de la acción de tutela: en primera instancia, segunda instancia o en el trámite de revisión ante la Corte Constitucional.

En esta hipótesis, la jurisprudencia constitucional ha indicado que si bien no resulta viable emitir la orden de protección que se solicitaba en la acción de tutela, es perentorio que, tanto el juez de instancia como la Corte Constitucional en sede de revisión[14]:

(i) Se pronuncien de fondo en la parte motiva de la sentencia sobre la presencia del daño consumado y sobre si existió o no la vulneración de los derechos invocados en la demanda, lo cual incluye, en el caso del juez de segunda instancia y de la Corte Constitucional, la revisión de los fallos precedentes para señalar si el amparo ha debido ser concedido o negado[15].

(ii) Hagan una advertencia *"a la autoridad pública para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que*

[13] Así se hizo, por ejemplo, en las sentencias T-979 de 2006 (respecto de la violación del derecho de petición), T-138 de 1994 y T-596 de 1993.
[14] Sentencias T-170 de 2009 y SU-667 de 1998.
[15] Ver sentencias T-803 de 2005, T-758 de 2003, T-873 de 2001, T-498 de 2000, SU-667 de 1998, T-428 de 1998 y T-476 de 1995, entre otras.

*dieron mérito para conceder la tutela (…)"*, al tenor del artículo 24 del decreto 2591 de 1991[16].

(iii) Informen al actor o a sus familiares sobre las acciones jurídicas de toda índole a las que puede acudir para la reparación del daño[17].

(iv) De ser el caso, compulsen copias del expediente a las autoridades que considere obligadas a investigar la conducta de los demandados cuya acción u omisión causó el mencionado daño[18].

6. Ahora bien, advierte la Sala que **es posible que la carencia actual de objeto no se derive de la presencia de un daño consumado o de un hecho superado sino de alguna otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto y por lo tanto quede en el vacío.** A manera de ejemplo, ello sucedería en el caso en que, por una modificación en los hechos que originaron la acción de tutela, el tutelante perdiera el interés en la satisfacción de la pretensión solicitada o ésta fuera imposible de llevar a cabo.[19]

En estos caos, no obstante la carencia actual de objeto, en reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha concluido que es necesario que la Corte (i) se pronuncie de fondo en la parte motiva de la sentencia sobre la vulneración de los derechos invocados en la demanda y sobre los fallos de instancia para señalar que el amparo debía haber sido concedido y (ii) advertir a la demandada que no vuelva incurrir en las conductas violadoras de derechos fundamentales. Así mimo, también es procedente (iii) compulsar copias del expediente a las autoridades que se considere obligadas a investigar la conducta de los demandados que vulneren derechos fundamentales.

7. Visto lo anterior, es claro para la Sala que la carencia actual de objeto -por hecho superado, daño consumado u otra razón que haga inocua la orden de satisfacer la pretensión de la tutela- no impide un pronunciamiento de fondo sobre la existencia de una violación de derechos fundamentales y la corrección de las decisiones judiciales de instancia, salvo la hipótesis del daño consumado con anterioridad a la presentación de la acción de amparo ya que allí ésta es improcedente en

[16] Así se hizo en las sentencias T-803 de 2005, SU-667 de 1998, T-428 de 1998 y T-476 de 1995.
[17] Ver las sentencias T-170 de 2009 y T-576 de 2008.
[18] Así se hizo en las sentencias T-808 de 2005, T-662 de 2005, T-980 de 2004, T-288 de 2004, T-496 de 2003 y SU-667 de 1998.
[19] Sentencia T-585 de 2010.

virtud del artículo 6, numeral 14, del Decreto 2591 de 1991. Menos aun cuando nos encontramos en sede de revisión, espacio en el cual la Corte Constitucional cumple la función de fijar la interpretación de los derechos fundamentales como autoridad suprema de la jurisdicción constitucional.

Además, como se dejó entrever, un pronunciamiento judicial en este tipo de casos, a pesar de la ausencia de una orden dirigida a conceder la solicitud de amparo, tiene importantes efectos en materia prevención de futuras violaciones de derechos fundamentales por parte de los jueces de instancia y de las entidades públicas o privadas, e incluso, puede llegar a ser un primer paso para proceder a la reparación de perjuicios y a la determinación de responsabilidades administrativas, penales y disciplinarias.

**Estímulo de invalidez. Artículo 45 de la Ley 181 de 1995.**

8. El artículo 45 de la Ley 181 de 1995[20] reglamenta el Programa Glorias del Deporte; de acuerdo con el parágrafo del referido artículo, glorias del deporte nacional serán quienes hayan sido medallistas en campeonatos mundiales oficiales reconocidos por el Comité Olímpico Colombiano o medallista de Juegos Olímpicos[21]. Este programa busca garantizar a los deportistas que no cuenten con recursos, o cuyos ingresos sean inferiores a cuatro (4) salarios mínimos legales[22], un estímulo económico que permita su subsistencia y la de su familia en condiciones dignas. Estableciendo los siguientes requisitos para su asignación:

> i) Haber sido (i) campeón mundial de un evento reconocido oficialmente, (ii) medallista de campeonato mundial oficial en la máxima categoría de rendimiento, (lo cual deberá ser acreditado por la Federación Deportiva Nacional del respectivo deporte) o (iii) haber sido medallista de Juegos Olímpicos lo cual deberá ser acreditado por el Comité Olímpico Internacional.
>
> ii) Haber cumplido cincuenta (50) años de edad.
>
> iii) Si el solicitante no alcanzara la edad requerida en el numeral anterior, podrá elevar su petición en cualquier edad, siempre y

[20] Este artículo fue modificado por el artículo 5 de la Ley 1389 de 2010: *A partir de la vigencia de la presente ley, la expresión "pensión vitalicia" para las Glorias del Deporte Nacional, consagrada en el artículo 45 de la Ley 181 de 1995 y en el Decreto 1083 de 1997, se sustituye por la expresión "estímulo". Tal sustitución se entenderá también realizada en toda la normatividad deportiva vigente que regule específicamente estas materias.*
[21] Parágrafo del artículo 45 de de la Ley 181 de 1995.
[22] Texto declarado exequible mediante sentencia C-221 de 2011.

cuando se encuentre en condiciones físicas excepcionales que generen el 50% de pérdida de su capacidad laboral, **la cual se deberá acreditar mediante certificación expedida por la Junta de Calificación de Invalidez de acuerdo al procedimiento establecido por los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 y demás normas reglamentarias y concordantes.** (Resaltado fuera del texto original).

iv) No tener ingresos superiores a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes, requisito que se acreditará con la constancia expedida por el empleador, en el caso de que el deportista tenga vinculo laboral, o mediante formato anexo, si el deportista es trabajador independiente.

v) Cuando el posible beneficiario sea pensionado, la acreditación se hará mediante certificación expedida por la entidad que tenga a cargo el pago de dicha pensión.

Tendiendo en cuenta lo anterior, la persona interesada debe enviar la solicitud con los soportes de ingreso al Programa Glorias del Deporte con el fin de iniciar el proceso de estudio. En todo caso, la cuantía de estos estímulos será definida y reglamentada por la Junta Directiva del Instituto Colombiano del Deporte y su reconocimiento o pago se hará con cargo al presupuesto del referido Instituto.

9. El Decreto No. 1083 del 15 de abril de 1997 establece las reglas y los procedimientos generales para el reconocimiento del estímulo económico, que de trata el artículo 45 de la Ley 181 de 1995 para las glorias del deporte nacional.

El referido decreto reglamentario, establece en su artículo 2 las condiciones o requisitos necesarios para obtener el reconocimiento del estímulo económico referido

(i) Haber sido campeón mundial de un evento reconocido oficialmente, o Medallista de campeonato mundial oficial en la máxima categoría de rendimiento, lo cual deberá ser acreditado por la Federación Deportiva Nacional del respectivo deporte y por el Comité Olímpico Colombiano, o haber sido medallista de Juegos Olímpicos lo cual deberá ser acreditado por el Comité Olímpico Internacional.

(ii) Haber cumplido cincuenta (50) años de edad.

(iii) En cualquier edad, **en caso de condiciones físicas excepcionales que le generen el 50% de pérdida de su capacidad laboral, acreditada mediante certificación expedida por la Junta de calificación de invalidez, de acuerdo al procedimiento 1 establecido por los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 y demás normas reglamentarias y concordantes.** (Resaltado fuera del texto original).

(iv) No tener ingresos superiores a cuatro (4) salarios mínimos legales vigentes, requisito que se acreditará con la constancia expedida por el empleador, en el caso de que el deportista tenga vínculo laboral o mediante declaración extra juicio, si el deportista es trabajador independiente.

(v) Cuando el deportista sea pensionado, la acreditación se hará mediante certificación expedida por la entidad.

10. De lo anterior se concluye que, tanto la Ley 181 de 1995 y el Decreto 1083 de 1997, establecen que en los casos en sea necesario calificar las condiciones físicas del deportista que pretenda ingresar al programa "Glorias del deporte", cuando considere que éstas generan un 50% o más de su pérdida de su capacidad laboral, la misma se deberá acreditar mediante certificación expedida por la Junta de calificación de invalidez, de acuerdo al procedimiento establecido por los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 y demás normas reglamentarias y concordantes.

**Honorarios de los miembros de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.**

11. El artículo 42 de la Ley 100 de 1993 dispone que los honorarios de los miembros de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez serán pagados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante y no deben ser sufragados por el usuario del sistema de seguridad social:

> *"ARTÍCULO 42. JUNTAS REGIONALES DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ. En las capitales de departamento y en aquellas ciudades en las cuales el volumen de afiliados así lo requiera, se conformará una comisión interdisciplinaria que calificará en primera instancia la invalidez y determinará su origen.*
> *Las comisiones estarán compuestas por un número impar de expertos, designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quienes actuarán de conformidad con la*

*reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.*
*Los honorarios de los miembros de la comisión serán pagados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante.”*
(Subrayado fuera del texto)

Así mismo, el artículo 43 de la Ley 100 de 1993 prescribe el funcionamiento de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y establece que los honorarios de los miembros de la Junta serán pagados, en todo caso, por la entidad de previsión o seguridad social correspondiente.

12. La Corte Constitucional ha proferido diferentes providencias que se relacionan directamente con el asunto objeto de estudio. En la sentencia C-164 de 2000, se declaró la inconstitucionalidad del artículo 43[23] del Decreto 1295 de 1994, “*Por el cual se determina la organización y administración del sistema general de riesgos profesionales”*[24]. En esa ocasión, la Sala Plena de esta Corporación consideró que, según lo preceptuado en el artículo 13 de la Constitución, el Estado debe proteger a las personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, y sancionar los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. Por lo tanto, el Estado no debe reservar un trato preferente a quienes cuenten con las posibilidades económicas para obtener que su situación física o mental, sea evaluada.

En la referida oportunidad esta Corporación declaró inexequible el anterior precepto, al argumentar que:

---

[23] El objeto de esa acción era declarar la inconstitucionalidad de un inciso que prescribía que “*Los costos que genere el trámite ante las juntas de calificación de invalidez serán de cargo de quien los solicite, conforme al reglamento que expida el Gobierno Nacional.”*

[24] "DECRETO NUMERO 1295 DE 1994 Por el cual se determina la organización y administración del sistema general de riesgos profesionales. El Ministro de Gobierno de la República de Colombia, delegatario de funciones presidenciales, otorgadas mediante el Decreto 1266 de 1994, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993,
DECRETA:
(...)
Artículo 43.- Controversias sobre la incapacidad permanente parcial. Cuando se susciten controversias sobre la declaración, evaluación, revisión o determinación del grado de la incapacidad permanente parcial, o de su origen, aquéllas serán resueltas por las juntas de calificación de invalidez, para lo cual se seguirá el trámite previsto en los artículos 41 y siguientes de la Ley 100 de 1993, y sus reglamentos.
Los costos que genere el trámite ante las juntas de calificación de invalidez serán de cargo de quien los solicite, conforme al reglamento que expida el Gobierno Nacional.

En caso que la decisión sea favorable al trabajador, la entidad administradora de riesgos profesionales deberá reembolsarle las sumas pagadas, reajustadas considerando como factor el interés bancario corriente, certificado para el período correspondiente por la Superintendencia Bancaria, correspondientes al momento en el cual el afiliado efectuó el pago”.

> "La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio, que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, según los términos del artículo 48 de la Constitución, razón por la cual no entiende la Corte cómo, mediante la norma examinada, pretende condicionarse la prestación de un servicio esencial en materia de seguridad social -la evaluación de una incapacidad laboral- al pago, poco o mucho, que haga el trabajador accidentado o enfermo -por causas de trabajo- para sufragar los costos de un organismo creado por el legislador para el efecto. Ese criterio legal elude la obligatoriedad y la responsabilidad del servicio público en cuestión, y promueve la ineficiencia y la falta de solidaridad de las entidades de seguridad social, a la vez que convierte en ilusorio el principio de la universalidad".

13. En la sentencia C-1002 de 2004, la Corte declaró exequibles los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, aduciendo frente al segundo cargo de la demanda, que el legislador violó el principio de igualdad y amplió el ámbito de actuación de las juntas de calificación de invalidez, afirmando que los certificados que éstas emiten sirven para reconocer una prestación social. En palabras de esta Corporación:

> "Dado que el legislador no circunscribió expresamente el ámbito de funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez a la calificación de la incapacidad con fines de reconocimiento de pensión de invalidez, es posible inferir que también dicha certificación sirve como elemento de juicio para conceder la pensión de sobreviviente, pues para ésta también se requiere la calificación del grado de invalidez del aspirante. De las normas transcritas se deduce que la función de calificación de las condiciones de invalidez que realizan las juntas a que se refiere el Decreto 2463/01 no se agota, como lo sugiere el demandante, con la determinación de las que dan lugar a la concesión de la pensión de invalidez, sino que operan en cualquier caso en que el establecimiento del grado de invalidez sea requisito necesario para otorgar el reconocimiento de una prestación social. (Subrayado fuera del texto).
>
> (…)
>
> Las juntas de calificación de invalidez, tanto las regionales como la junta nacional, son organismos de creación legal, integrados por expertos en diferentes disciplinas, designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social –hoy, Ministerio de la Protección Social- para calificar la invalidez en aquellos eventos en que la misma sea necesaria para el reconocimiento de una prestación. De conformidad con los artículos acusados, los miembros de las juntas de calificación de invalidez no son servidores públicos y reciben los honorarios por sus servicios de las entidades de previsión o seguridad social ante quienes actúan, o por la administradora a la que esté afiliado quien solicite sus servicios. Del

> contenido de la normativa legal se tiene que el fin de las juntas de calificación de invalidez es la evaluación técnica científica del grado de pérdida de la capacidad laboral de los individuos que se sirven del sistema general de seguridad social. El dictamen de las juntas de calificación es la pieza necesaria para la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la pensión, propiamente dicho".

14. Se puede concluir que son las Juntas de Calificación de invalidez las encargadas de emitir los dictámenes de la pérdida de capacidad laboral, cuando las personas requieran obtener el reconocimiento y pago de cualquier prestación social tendiente a salvaguardar su mínimo vital y vida digna. Los honorarios de las juntas deben ser cancelados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante, ya que al ser un servicio esencial en materia de seguridad social, su prestación no puede estar supeditada al pago que haga el interesado, pues este criterio elude el principio solidaridad al cual están obligadas las entidades de seguridad social.

**Análisis del caso concreto.**

15. En relación con la acción de tutela interpuesta por el ciudadano José Miguel Sanjuanelo Guette encuentra esta Sala de Revisión que, inicialmente, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Atlántico se negó a practicar el dictamen de pérdida de capacidad laboral hasta tanto sus honorarios hubieran sido cancelados, en razón de que, en su concepto, considera que no tiene la obligación de sufragar los costos de la valoración médica solicitada por el peticionario. Igualmente, argumentó que, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 100 de 1993, es a la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora o la compañía de seguro a la que se encuentre vinculado el afiliado, a quien le corresponde pagar dicha obligación dentro de los primeros cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, so pena de suspender el mencionado trámite.

Por lo anterior, el actor impetró el amparo constitucional a su derecho a la seguridad social, por cuanto de esa manera se suspendió abruptamente el trámite de la prestación que reclama ante el Instituto Colombiano de Deportes COLDEPORTES. Sin embargo, durante el trámite de revisión de la acción impetrada, la situación varió, por cuanto el propio actor canceló el valor de un salario mínimo legal por concepto de honorarios para la calificación de su invalidez y, en tal virtud, el procedimiento para el efecto continuó su curso. Es decir que, por fuerza de estas circunstancias el hecho generador de esta acción de tutela ha desaparecido.

De lo anterior se puede concluir, que el accionante ha sido calificado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico, información que fue verificada por este Despacho mediante copia del dictamen médico No. 14309 de 2013 aportado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico durante el trámite de revisión.

**Vulneración de los derechos fundamentales y superación del hecho generador de la acción de tutela durante el trámite de revisión.**

16. En el presente caso la negativa de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico para expedir el dictamen de pérdida de capacidad laboral solicitado por el actor, puede considerarse legítima a la luz del ordenamiento jurídico, toda vez que, actuó conforme lo establece la Ley 100 de 1993 y el inciso 3° del artículo 50 del Decreto 2463 de 2001[25]. Actuación que encuentra sustento jurisprudencial en la sentencia T-236A de 2012, en la cual esta Corporación indicó que *"En efecto, la Junta de Calificación de Invalidez no está obligada a prestar sus servicios si no se efectúa el pago de los respectivos honorarios por parte de la "entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora o la compañía de seguros, a la que se encuentre vinculado el afiliado, el pensionado por invalidez, o el beneficiario invalido"*[26]

17. Aunado a lo anterior, el Decreto No. 1083 de 1997, en el numeral 2 de su artículo 2 establece como requisito para otorgar el estímulo económico de que trata el citado decreto, en los casos en que el deportista quien solicita su reconocimiento padezca condiciones físicas excepcionales que le generen el 50% de pérdida de su capacidad laboral, ésta se debe acreditar mediante certificación expedida por la Junta de calificación de invalidez, de acuerdo al procedimiento 1 establecido por los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 y demás normas reglamentarias y concordantes.

18. En efecto, el artículo 42 de la Ley 100 de 1993 determina que los honorarios de los miembros de la Junta de Calificación deben ser pagados por la entidad de previsión o seguridad social o por la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante. Por lo tanto, si no se

---

[25] Decreto 2463 de 2001, artículo 50, inciso 3°: *"Por cada dictamen emitido por la junta de calificación de invalidez, la entidad correspondiente deberá pagar como honorarios, una suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente al momento de la solicitud".*
[26] Artículo 40 del Decreto 1346 de 1994, modificado por el artículo 1 del Decreto 524 de 2000.

efectúa la respectiva consignación, la Junta no está en la obligación de prestar sus servicios.

Por lo anterior, la actitud de la entidad demandada, al no dar trámite a lo solicitado por el accionante hasta tanto no se realizara la respectiva consignación de que trata el inciso 3° del artículo 50 del Decreto 2463 de 2001, se ajusta a la normatividad que rige la forma y las condiciones en que aquella debe cumplir sus funciones de evaluación.

19. Sin embargo, esta Sala de Revisión encontró que, de acuerdo con los documentos e información que reposan en el expediente, existió una amenaza grave e inminente a los derechos fundamentales a la salud, a la seguridad social, a la vida digna, al mínimo vital y a la igualdad del señor José Miguel Sanjuanelo Guette, al negársele la posibilidad de obtener la calificación de su pérdida de capacidad laboral por el no pago de los honorarios de los miembros de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico, circunstancia que consolidó un daño al actor, en el entendido en que aun sin contar con los recursos económicos que le permitieran una vida en condiciones dignas y sin tener la obligación de hacerlo, asumió el costo del referido dictamen con la ayuda de familiares y amigos, lo cual le generó un menoscabo en su patrimonio, al procurar la real y efectiva materialización de su derecho fundamental a la seguridad social, mediante el reconocimiento y pago del estímulo económico de que trata el artículo 45 de la Ley 181 de 1995.

20. La anterior afirmación, encuentra sustento en la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, en la cual se ha indicado la necesidad de reconocer una posición jurídica especial a quienes son víctimas de diferenciación negativa en razón a sus condiciones socioeconómicas. En otros términos, en desarrollo jurisprudencial se ha establecido la necesidad de crear una protección especial para aquellas personas que, en razón de su condición económica o de salud y sin que medie justificación legítima en el contexto de un Estado constitucional, son sujetos de distinciones que generan efectos negativos en sus derechos, al no contar con los recursos económicos necesarios para acceder a determinados servicios, pero necesarios para consolidar una situación que les permita vivir dignamente.

Esta Corporación ha entendido que estos casos son eventos de discriminación y quienes los padecen deben ser objeto de una protección que tenga en cuenta su condición de sujetos que ameritan especial consideración por parte del ordenamiento.

21. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia T-322 de 2011 concluyó que trasladar la carga inicial de los gastos de la Junta al aspirante a beneficiario, aunque éste tenga derecho a su reembolso siempre que se certifique su condición de invalidez, vulnera sus fundamentales consagrados en los artículos 13, 47 y 48 de la Constitución Política. A saber:

*(i) Se vulnera el artículo 13 Superior, por cuanto al extender la carga de cancelar los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez al aspirante a beneficiario para que se le evalúe su grado de capacidad laboral, desconoce la protección especial que debe ofrecer el Estado a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.*

*(ii) Se quebranta el artículo 47 de la Constitución el cual prescribe que el Estado debe adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos, toda vez que constituyen sujetos de especial protección constitucional.* En este sentido, la Corte ha hecho una amplia interpretación sobre la expresión *"acciones afirmativas o de diferenciación positiva"*[27], la cual corresponde a la designación de medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, con el fin de eliminar o reducir las igualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan.

*(iii) Se infringe el artículo 48 de la Constitución que expresa que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio y es un derecho irrenunciable que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.* Lo anterior, por cuanto se condiciona la prestación del derecho a la seguridad social, como lo es la evaluación del grado de incapacidad laboral al pago que realice el aspirante para cancelar los honorarios de un organismo que ha sido creado por la ley.

En estos caso se mengua la obligatoriedad y la responsabilidad del servicio público, como también se aprecia la falta de solidaridad de las entidades de seguridad social propias de un Estado Social de Derecho respecto de la actividad aseguradora, que reviste interés público, principalmente, cuando se le niega el acceso al beneficiario a conocer su estado de salud y su consiguiente derecho a ser evaluado y diagnosticado.

[27]Ver Sentencias C-174 de 2004, T-819 de 2008, T-1248 de 2008, T-030 de 2010, entre otras.

LEGIS móvil
www.legismovil.com

22. La Corte encuentra que, según se deduce de las pruebas aportadas al expediente, quien debía asumir el costo relativo a los honorarios de quienes integran la Junta Regional de Calificación de Invalidez es COOSALUD EPS-S, entidad a la cual se encontraba afiliado[28] el actor al momento de solicitar la calificación. Sin embargo, para esta Sala es importante aclarar que no existe prueba dentro del expediente donde conste que el actor haya elevado solicitud ante la EPS-S con el fin de que por intermedio de ésta se iniciara proceso de calificación de invalidez, por lo cual se puede concluir que tampoco se configuró omisión por parte de la entidad promotora de salud que constituya una clara vulneración a sus derechos fundamentales.

23. En el caso objeto de revisión, es claro afirmar que el hecho motivador de la presente acción de tutela ha desaparecido, por cuanto, se encuentra probado que la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico profirió dictamen No. 14309 de fecha diez (10) de mayo de dos mil trece (2013), en el cual calificó al peticionario con una pérdida de capacidad laboral de 50,75 %, de origen común y con fecha de estructuración el veintiséis (26) de junio de dos mil once (2011). Lo anterior, como consecuencia del pago que efectuó el actor a la entidad accionada, lo que generó un daño y detrimento a su precario patrimonio.

Asimismo, manifiesta la parte demandada que mediante oficio No. 0863-13 del quince (15) de mayo de dos mil trece (2013), se remitió copia del referido dictamen al representante legal del Instituto Colombiano del Deporte – COLDEPORTES, con el fin de continuar con el trámite de la solicitud de reconocimiento y pago del estímulo económico, según lo reglamentado en la Ley 181 de 1995[29] y el Decreto 1083 de 1997.

24. Encuentra la Sala Octava de Revisión necesario resaltar que si bien es cierto que la decisión proferida por el Juzgado Trece Civil Municipal de Barranquilla de no conceder la protección solicitada, en principio, se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico, no pueden las autoridades judiciales obviar la especial protección constitucional que tienen las personas que se encuentran en debilidad manifiesta por circunstancias económicas o de salud al ser uno de los imperativos del Estado Social de Derecho Colombiano. En casos como el presente, se debe recurrir a las distintas normas constitucionales de protección establecidas por el constituyente a partir del año 1991, entre las cuales podemos contar como principales los artículos 1, 13, 48 y 49, sin negar la existencia de otros

[28] A folio 7 se observa copia del carnet de afiliación del señor José Miguel Sanjuanelo Guette a la entidad promotora de salud en el régimen subsidiado COOSALUD.
[29] Folio 13 del cuaderno constitucional.

preceptos que complementen los instrumentos que con dicho objetivo se han creado con el fin de brindar una mayor protección a los grupos marginados por características o circunstancias especiales.

25. En desarrollo del artículo 47 superior, el Estado está en la obligación de adelantar políticas de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, con el fin de prestar atención especializada. Sin que para ello se exija, con sustento en una norma constitucional, una capacidad económica mínima a quienes se encuentran en tales circunstancias, ni que paguen para tener derecho a la evaluación requerida.

De los anteriores enunciados normativos se colige que los honorarios de los miembros de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y los de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez serán pagados, en todo caso, por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante. Por lo tanto, según la Ley 100 de 1993, no resulta conducente obligar a los ciudadanos a sufragar dichos costos o suspender el trámite del dictamen por dicho concepto. Máxime, si se tiene en cuenta que de la lectura integral de la Constitución se desprende que el servicio a la seguridad social debe ser prestado *inmediatamente*, por lo que surge la necesidad de evaluación sin que medie condición alguna.

26. La Sala Octava de Revisión reitera que, en el presente caso existió una amenaza grave e inminente a los derechos fundamentales a la salud, a la seguridad social, a la vida digna, al mínimo vital y a la igualdad del señor José Miguel Sanjuanelo Guette, al negársele la posibilidad de obtener la calificación de su pérdida de capacidad laboral por el no pago de los honorarios de los miembros de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico, circunstancia que consolidó un daño al actor, al asumir el costo del dictamen de pérdida de capacidad laboral con el objeto de continuar con el trámite de reconocimiento y pago del estímulo económico de que trata el artículo 45 de la Ley 181 de 1995, lo cual generó un menoscabo en su patrimonio. Máxime, si se tiene en cuenta que al momento de elevar la referida solicitud ante COLDEPORTES, el accionante no contaba con los recursos económicos que le permitieran una vida en condiciones dignas.

27. Por lo anterior, esta Sala advertirá al señor José Miguel Sanjuanelo Guette que en caso de que lo considere pertinente, podrá reclamar el reembolso del dinero pagado por concepto de honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico ante la entidad

LEGIS móvil
www.legismovil.com

promotora de salud a la cual se encontraba afiliado al momento de proferirse el dictamen de pérdida de capacidad laboral No. 14309 del 10 de mayo de 2013[30], dentro del trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral que dio como resultado el referido dictamen, en el cual se calificó al peticionario con una pérdida de capacidad laboral de 50, 75% de origen común con fecha de estructuración el 26 de junio de 2011.

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

**RESUELVE**

**Primero.- REVOCAR** la sentencia proferida por el Juzgado 13 Civil Municipal de Barranquilla, el 9 de octubre de 2012; y en su lugar **DECLARAR** la carencia actual de objeto en el asunto evaluado, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo.- ADVERTIR** al ciudadano José Miguel Sanjuanelo Guette que en caso de que lo considere pertinente, podrá reclamar el reembolso del dinero pagado por concepto de honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico ante la entidad promotora de salud a la cual se encontraba afiliado al momento de proferirse el dictamen de pérdida de capacidad laboral No. 14309 del 10 de mayo de 2013.

**Tercero.-** Por Secretaría **LÍBRESE** la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

[30] A folio 7 se observa copia del carnet de afiliación del señor José Miguel Sanjuanelo Guette a la entidad promotora de salud en el régimen subsidiado COOSALUD al momento de interposición de la presente acción de tutela.

LEGIS móvil
www.legismovil.com

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN
Magistrada (e)
*Con aclaración de voto*

CARLOS MAURICIO URIBE BLANCO
Conjuez

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General