



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**Juzgado Veintitrés (23) Civil Municipal de Oralidad de Bogotá D.C.**

Bogotá D.C., diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020)

**ACCIÓN DE TUTELA 110014003023202000307 00**

**I. ASUNTO A TRATAR**

Decide el Despacho la **ACCIÓN DE TUTELA** instaurada **NANCY GARCÍA** en contra de **ARL SURA** y como entes vinculados **FAMISANAR E.P.S.**, al **MINISTERIO DEL TRABAJO** y la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. y CUNDINAMARCA**.

**II. ANTECEDENTES**

**1. Dentro de la relación fáctica que diera origen a la tutela arriba referenciada, se indica por parte de la accionante:**

Que el nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020) presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación ante la ARL SURA en contra de la decisión que determinó su pérdida de capacidad laboral por la patología que la aqueja denominada “*Síndrome del 1. Túnel del Carpo derecho leve, 2. Síndrome del Túnel del Carpo Bilateral, 3. Tenosinovitis de flexoextensores del carpo Bilateral, 4. Epicondilitis medial y lateral bilateral. Cuenta también con calificación de origen común para los DX: 1. Síndrome de Manguito Rotatorio Derecho y 2. Bursitis del Hombro Izquierdo*”; que al parecer tal determinación data del mes de abril hogaño y le fue notificada en Carrera 31 # 38 – 178 Torre 9 Apartamento 302 Ciudad Verde – Soacha, de la cual solo tuvo conocimiento hasta el cinco (5) de junio del año que avanza; que el porcentaje determinado por la accionada, no refleja su pérdida de capacidad laboral y física, por cuanto no fueron tenidos en cuenta sus exámenes; que sus enfermedades son degenerativas las cuales obstaculizan el 90% de su capacidad laboral; que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4, 5, 6 y 7 del Decreto 491 del veintiocho (28) de marzo de dos mil veinte (2020), fueron suspendidos los procesos administrativos y judiciales, y por ello se ampliaron los términos procesales.

Que, con ocasión a su estado de salud, su hija la está cuidando, por lo que recibe notificaciones en la Calle 14 No. 108 – 97 Casa 159 Fontibón de Bogotá D.C.; que la decisión fustigada carece de análisis médicos que deben realizarse para ser observados por la Junta Médica Regional; que a la fecha no la han citado para la práctica de los exámenes correspondientes; que la ARL SURA canceló a favor de la Junta Regional de Calificación el pago de honorarios; que la E.P.S. FAMISANAR debe remitir el expediente a esta última para la respectiva calificación; que presentó el precitado recurso, en razón a que su estado de salud no le permite desempeñarse laboralmente; que las empresas a las que ha aplicado en primera instancia para una oferta laboral, la han descalificado por su pérdida de capacidad laboral, bajo el argumento que es un riesgo para las dos partes; que en la calificación emanada de la accionada, pareciera que pudiera desarrollar cualquier actividad, y; que el veintitrés (23) de junio del año en curso, la demandada en tutela le comunicó que la decisión se encontraba en firme, en tanto no fue reprochada dentro de la oportunidad consagrada en el artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012.

## **2. Se alegan como derechos fundamentales conculcados**

El enunciado en el escrito de tutela, esto es, al debido proceso consagrado en la Constitución Política.

## **3. Actuación surtida**

**a.** Cumplidos los requisitos de Ley para el efecto, el Despacho admitió a trámite la presente acción mediante auto del seis (6) de julio de dos mil veinte (2020), adicionado con auto adiado el catorce (14) de julio hogaño, oportunidad en la que se vinculó a la FAMISANAR E.P.S., al MINISTERIO DEL TRABAJO y a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. y CUNDINAMARCA, requiriéndoles junto con las accionadas para que se manifestaran sobre los hechos denunciados en este trámite constitucional.

**b.** Dentro de la oportunidad legal, la accionada ARL SURA señaló, que la accionante cuenta con dictamen en firme de origen laboral del diagnóstico “*Síndrome de Túnel Carpiano derecho, Tenosinovitis de flexoextensores del carpo bilateral y Epicondilitis media y lateral bilateral*”, con pérdida de capacidad laboral de 16,68%; que el término para apelar tal determinación feneció el cinco (5) de mayo de dos mil veinte (2020); que la petente presentó inconformidad el nueve (9) de junio hogaño, la cual fue atendida mediante comunicación del veintitrés (23) de junio del año que avanza, en la que se le informó que el término con el que contaba para controvertir su dictamen se encontraba en firme por vencimiento de términos; que si bien, de

acuerdo a lo normado en los artículos 4, 5, 6 y 7 del Decreto 491 de 2020, fueron suspendidos los términos, lo cierto es, que el mismo es potestativo de cada entidad; que esa entidad y tampoco la Junta Regional de Calificación han suspendido sus actividades, por cuanto han hecho uso de los medios virtuales para desarrollar sus labores; que no conoció del cambio de domicilio de la petente, en razón a que no actualizó tal información, y; que no ha vulnerado derecho fundamental alguno de la accionante.

**c.** Por su parte, la E.P.S. FAMISANAR tras aducir una falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto la solicitud de la accionante no se dirigió en su contra, señaló que, emitió diagnóstico como de origen laboral de la accionante, frente a lo que la ARL SURA se opuso; que la entidad que presenta oposición es la que asume el pago de honorarios ante la Junta Regional de Calificación para que dirima la controversia presentada, y; que no ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante.

**d.** Por último, la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. y CUNDINAMARCA, indicó que, una vez consultada su base de datos, se constató que no existe controversia presentada por la ARL SURA que se encuentre pendiente de tramitar por esa entidad; que solo existe pago de honorarios efectuado en el mes de febrero hogaño por parte de la ARL accionada; que la accionante fue calificada por la EPS FAMISANAR sobre el Origen de sus patologías, donde presuntamente la ARL SURA presentó inconformidad; que le corresponde a la EPS en comento verificar que dicha controversia se haya presentado dentro del término de ejecutoria; que en caso de encontrarse ajustada deberá proceder con la remisión del expediente, y; que no ha vulnerado derecho fundamental alguno de la accionante, en razón a que a la fecha no ha conocido del caso objeto del presente asunto.

#### **4. Problema Jurídico**

Le compete al Despacho establecer si en el presente caso la accionada ARL SURA, vulneró el derecho fundamental al debido proceso que le asiste a la accionante NANCY GARCÍA, tras no haber dado trámite al recurso de reposición y en subsidio de apelación que presentó en contra de la decisión de la accionada adiada el dos (2) de abril del año que avanza, conforme previsto por la Ley, la Jurisprudencia como demás normas concordantes en torno a dicha solicitud.

Así pues, comentado como se encuentra el trámite dado a la presente acción se procede a emitir la respectiva determinación de fondo, previas las siguientes,

### **III. CONSIDERACIONES**

**1.** A efectos de resolver, es oportuno señalar que de conformidad con lo estatuido en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo excepcional para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas, frente a la amenaza o violación que pueda derivarse de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, sin que se constituya como una vía sustitutiva o paralela de los medios ordinarios de defensa que el ordenamiento jurídico establece para la salvaguarda de las garantías constitucionales.

La finalidad de esa acción es lograr que, a falta de vía judicial ordinaria, mediante un trámite preferente y sumario, el juez ante quien se acuda dé una orden de actuar o abstenerse de hacerlo, tendiente a hacer cesar la vulneración o amenaza de violación denunciada.

#### **DERECHO AL DEBIDO PROCESO**

**2.** Frente al debido proceso, la Constitución Política, en su artículo 29, prescribe que *“el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”*. En virtud de tal disposición, se reconoce el principio de legalidad como pilar en el ejercicio de las funciones por parte de las autoridades judiciales y administrativas, razón por la cual, están obligadas a respetar las formas propias de cada juicio y a asegurar la efectividad de todas aquellas normas que permiten a los administrados presentar, solicitar y controvertir pruebas, formular peticiones y alegaciones, y que, en últimas, garanticen el ejercicio efectivo del derecho de defensa.

De esta manera, el debido proceso ha sido definido por el Alto Tribunal Constitucional como el *“desarrollo del principio de legalidad y como pilar primordial del ejercicio de las funciones públicas, es un derecho fundamental que tiene por objeto la preservación y efectiva realización de la justicia material. Este derecho, ha sido ampliamente reconocido como un límite al ejercicio, in genere, de los poderes públicos; esto, pues tal y como lo preceptúa la Constitución Política, debe ser*

*respetado indistintamente, tanto en las actuaciones administrativas, como en las de carácter jurisdiccional*<sup>1</sup>.

De igual forma, es útil recordar que el derecho fundamental al debido proceso se encuentra integrado por las siguientes garantías constitucionales: “(i) el principio de legalidad; (ii) el principio del juez natural; (iii) el derecho a la observancia de las formas propias de cada juicio; (iv) el principio de favorabilidad; (v) el derecho a la presunción de inocencia; (vi) el derecho a la defensa; (vii) el derecho a la publicidad de las actuaciones procesales y la no dilación injustificada de las mismas; (viii) el derecho a presentar y controvertir pruebas; (ix) el derecho a impugnar las providencias judiciales; (ix) el principio de non bis in idem; (x) el principio de non reformatio in pejus; (xi) el derecho a no declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o ciertos parientes; (xii) el principio de independencia judicial; y (xiii) el derecho de acceso a la administración de justicia ”<sup>2</sup>.

En efecto, el debido proceso administrativo como derecho fundamental se manifiesta a través de un conjunto complejo de principios, reglas y mandatos que la ley le impone a la Administración para su ordenado funcionamiento, por virtud de los cuales, es necesario notificar a los administrados de las actuaciones que repercutan en sus derechos, otorgarles la oportunidad de expresar sus opiniones, y de presentar y solicitar las pruebas que demuestren sus derechos. Actuaciones que, en todos los casos, deben ajustarse a la observancia plena de las disposiciones, los términos y etapas procesales descritas en la ley. De esta manera, el debido proceso administrativo exige de la Administración el acatamiento pleno de la Constitución y la ley en el ejercicio de sus funciones (artículos 6º, 29 y 209 de la Constitución), so pena de desconocer los principios que regulan la actividad administrativa (igualdad, imparcialidad, publicidad, contradicción y moralidad).

### **CASO EN CONCRETO**

**3.** Una vez expuesto lo anterior, corresponde determinar si en el presente caso la accionada ARL SURA, vulneró el derecho fundamental al debido proceso que le asiste a la accionante NANCY GARCÍA, tras no haber dado trámite al recurso de reposición y en subsidio de apelación que presentó en contra de la decisión de la accionada adiada el dos (2) de abril del año que avanza.

---

<sup>1</sup> Sentencia T-115 de 2018

<sup>2</sup> Sentencia T- 248 de 2018 Corte Constitucional

En atención a lo anterior, revisado el acervo probatorio se encuentra probado que mediante comunicación del dos (2) de abril de dos mil veinte (2020) la ARL SURA notificó a la accionante del dictamen de pérdida de su capacidad laboral en un 10.10%, la cual fue remitida a la dirección ubicada en la Carrera 31 # 38-178, torre 9, apartamento 302, Conjunto Bambú, Ciudad Verde, Soacha – Cundinamarca, cuya entrega data del dieciocho (18) de abril del año en curso, según da cuenta la constancia que milita a folio 4 de la actuación.

De igual forma, es palmario que solo hasta el nueve (9) de junio del año que avanza, la accionante presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la determinación de la accionada del dos (2) de abril de dos mil veinte (2020), esto es, cuando ya se encontraba vencida la oportunidad procesal consagrada en el inciso 2° del artículo 142 del Decreto 019 de 2012 según el cual: *Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales -ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. **En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes** y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales” **(negrilla y subrayado del Juzgado).***

En ese sentido, no cabe duda que el término con el que contaba la accionante para controvertir el dictamen emanado de la accionada feneció el primero (1) de mayo del año en curso, tiempo en el que aquella mantuvo una conducta silente.

**4.** De donde, es prístino que el amparo constitucional deprecado deviene improcedente, ante el incumplimiento del requisito de subsidiariedad, en virtud a que se observa que se utiliza para revivir etapas procesales en donde se dejaron de emplear los recursos previstos en el precitado inciso 2° del artículo 142 del Decreto 019 de 2012.

Y que no se diga, que hubo una indebida notificación de la determinación fustigada por la accionante, en razón a que de vuelta al escrito tutelar la petente reconoce que su notificación se materializó en

la Carrera 31 # 38-178, torre 9, apartamento 302, Conjunto Bambú, Ciudad Verde, Soacha – Cundinamarca, de la cual solo tuvo conocimiento hasta el cinco (5) de junio del año en curso, por cuanto, aduce haberse encontrado en el domicilio de su hija ubicado en la Calle 14 No. 108 – 97 Casa 159 Fontibón de Bogotá D.C.

No empece, tal argumento no es de recibo de este Despacho, en virtud a que brilla por su ausencia medio de prueba que demuestre que la aquí accionante actualizó su dirección para efectos de notificaciones, a través de los canales dispuestos para ello por la accionada y está a su vez omitió atender dicha actualización de información.

5. Ahora, en lo que se refiere al argumento de la accionante en punto a la suspensión de términos prevista en el Decreto 491 de dos mil veinte (2020), nótese que su artículo 6° prevé: “Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, **podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.** La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años” (**negrilla y subrayado del Juzgado**), luego es palmario que se trata norma facultativa que no imperativa, en tanto las entidades a las que se dirige, podían suspender o no sus términos de forma potestativa, sin que obre medio de prueba en el plenario que pruebe que la ARL aquí accionada dispuso de tal medida en sus actuaciones. De ahí, que no es cierto que los términos previstos para controvertir sus decisiones se encuentren suspendidos.

6. Por si fuera poco, se observa que la accionante cuenta con otro mecanismo ordinario idóneo consagrado en el ordenamiento jurídico, para ventilar sus pretensiones. Nótese, que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4°<sup>3</sup> del artículo 2° del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, aquella puede acudir ante la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social, para desatar su controversia. De donde, la acción de tutela es improcedente para controvertir los dictámenes emitidos por las entidades administradoras de riesgos profesionales, en especial, si ésta se utiliza como vía principal y no residual o transitoria.

Desde esa perspectiva, el extremo accionante cuenta con un mecanismo idóneo a fin de alcanzar los objetivos que se propone con el presente trámite constitucional, si se observa que la presente petición

---

<sup>3</sup> Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contrato

no se impetra **como mecanismo transitorio**, puesto que no se acredita el perjuicio irremediable que estaría llamado a ser conjurado, si se tiene en cuenta que puede acudir al juez ordinario laboral y, sin duda, ese es un mecanismo eficaz que hace improcedente la presente vía.

Colorario de lo anterior, se negará al amparo constitucional del derecho fundamental al debido proceso, denunciado por la parte accionante como conculcado.

#### **IV. DECISIÓN:**

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Veintitrés Civil Municipal de Bogotá**. D. C., administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** la presente Acción de Tutela por las razones consignadas en la parte motiva de esta determinación.

**SEGUNDO:** En consideración a que, las actuaciones judiciales y constitucionales han cambiado de manera abrupta y temporal, por lo menos en su modo de enteramiento con ocasión a la problemática mundial del COVID-19, se **ORDENA NOTIFICAR** la presente providencia a las partes, mediante el uso de los medios tecnológicos, a través de los correos electrónicos informados en el escrito de tutela dispuestos por la parte actora, **actuación que se entenderá efectiva, una vez se obtenga acuse de recibo por parte del iniciador, de conformidad con lo normado en el artículo 21 de la Ley 527 de 1999, artículo 291 del Código General del Proceso y artículo 8° del Decreto 806 de 2020.**

**TERCERO:** Ordenar que, si esta sentencia no es impugnada, se remita el expediente a la Honorable Corte Constitucional, para la eventual revisión del fallo, en el término previsto en el Decreto 2591 de 1991. **OFÍCIESE.**

**CÚMPLASE**

**CLAUDIA RODRÍGUEZ BELTRÁN**  
JUEZ

VASF

**Firmado Por:**

**CLAUDIA YAMILE RODRIGUEZ BELTRAN  
JUEZ MUNICIPAL  
JUZGADO 023 CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**0fd941d2158a20910e7c64f978e2952df37a2ead8ccdca0f4bb711f748731633**

Documento generado en 16/07/2020 10:45:31 AM