



Rama Judicial
República de Colombia

JUZGADO SEGUNDO MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BUCARAMANGA

Bucaramanga, veintitrés (23) de Agosto de dos mil veintidós (2022).

ACCIÓN DE TUTELA

RADICADO No. 680014105002-2022-00285-00
ACCIONANTE: LEIDY JOHANA BAUTISTA SUAREZ C.C. 63.523.961
ACCIONADO: SANITAS EPS
ARL SURA
FONDO DE PENSIONES Y CESANTIAS PORVENIR S.A.
JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1. ASUNTO A DECIDIR

En desarrollo del Art. 86 de la Carta política y de conformidad con el procedimiento consagrado en el Decreto 2591 de 1991, procede el Despacho a emitir Sentencia de Primera Instancia en lo que en Derecho corresponda dentro de la Acción de Tutela radicada la numero 680014105002-2022-00285-00, instaurada a través de apoderado judicial por la señora **LEIDY JOHANA BAUTISTA SUAREZ**, identificada con la C.C. 63.523.961, actuando en causa propia, en contra de **SANITAS EPS, ARL SURA, FONDO DE PENSIONES Y CESANTIAS PORVENIR S.A. Y LA ENTIDAD VINCULADA PARA LO DE SU CARGO JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ**, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO y SEGURIDAD SOCIAL.

2. HECHOS

Expuso la apoderada judicial que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez le programó cita para valoración médica a la señora **LEIDY YOHANA BAUTISTA SUAREZ** para el día 9 de agosto de 2022 a las 3:00 PM en la ciudad de Bogotá.

Que en razón de lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.5.1.32 del Decreto 1072 de 2015 se radicó petición ante ARL SURA el 10 de

mayo de 2022, solicitando el cubrimiento de los gastos de transporte en que incurriría la accionante para asistir a la citación fijada por la Junta Nacional para calificación.

La ARL SURA emitió pronunciamiento el 27 de julio siguiente negando la solicitud teniendo en cuenta que la primera calificación realizada a la actora, se calificó la enfermedad como origen común y por tanto le corresponde al Fondo de pensiones asumir los gastos de traslado.

La actora radicó derecho de petición ante SANITAS EPS el 2 de agosto y el 8 de agosto ante el FONDO DE PENSIONES Y CESANTIAS PORVENIR S.A. solicitando el cubrimiento de los gastos de traslado de la accionante a la ciudad de Bogotá para asistir a cita de calificación el 9 de agosto.

3. PETICIONES

Tutelar los derechos fundamentales invocados y ordenar a SANITAS EPS, ARL SURA, FONDO DE PENSIONES Y CESANTIAS PORVENIR S.A. o la entidad vinculada para lo de su cargo JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ, reconocer y pagar gastos de traslado a la accionante LEIDY YOHANA BAUTISTA SUAREZ para asistir el día 9 de agosto de 2022 a las 3:00 PM en la ciudad de Bogotá a valoración médica que será realizada por la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ.

4. ACTUACIÓN JUDICIAL

Una vez asumido el trámite se admitió la acción de tutela mediante auto de fecha 8 de agosto de 2022, se vinculó medida provisional y se negó medida provisional, ordenando a su vez correrle traslado a las accionadas y vinculada a fin de que dentro de los dos (2) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación se pronunciaran al respecto.

Se allegaron respuestas de las accionadas en los siguientes términos:

- **ARL SURA:** *“Se trata de una afiliada que padece de las patologías TRASTORNO DE ANSIEDAD NO ESPECIFICADO, TRASTORNO DEPRESIVO RECURRENTE, EPISODIO DEPRESIVO GRAVE PRESENTE, CON SINTOMAS PSICOTICOS – TRASTORNO HISTRINICO DE LA PERSONALIDAD. ARL Sura calificó el origen de estas como común en primera oportunidad. La afiliada controvirtió este dictamen y la JRCL de Santander con fecha 04 de marzo de 2022 califica como de origen común las patologías. Este*

dictamen es apelado por la afiliada y la Junta Nacional la cita a valoración en Bogotá el 09 de agosto de 2022.

...

Debemos aclarar que el accionante no presenta ninguna patología calificada como de origen laboral, por lo tanto, no es pertinente que ARL SURA brinde prestaciones al trabajador. Por ello, todas las prestaciones económicas y asistenciales que se deriven de patologías mencionadas en el escrito de tutela deben ser asumidas por la EPS de conformidad con la presunción de origen común de las enfermedades. Decreto Ley 1295 de 1994 en su artículo 12: “Toda enfermedad o patología, accidente o muerte, que no hayan sido clasificados o calificados como de origen profesional, se consideran de origen común”. Todas las patologías que refiere el actor están amparadas en la presunción de hecho de origen común que se tiene que dichas enfermedades según lo establecido en la normativa vigente anteriormente referida.

...

Por ello, las eventuales prestaciones económicas y/o asistenciales a las que pueda referirse la accionante no están ni estarán en cabeza de ARL SURA, sino de la EPS a la que se encuentre afiliada el accionante.”

- **PORVENIR S.A.:** *“En primer lugar informamos al despacho, que al revisar el sistema de Porvenir S.A. no se evidencia que la señora LEIDY YOHANA BAUTISTA haya presentado derecho de petición de fecha 8 de agosto de 2022, que menciona en el escrito de tutela, además en los anexos de la tutela no se observa la petición y no cuenta con el pantallazo de correo electrónico de enviado, por lo cual desconocemos la solicitud en la que hace referencia la actora.*

De igual manera, es preciso indicar que a pesar de que la accionante no ha presentado derecho de petición de fecha 8 de agosto de 2022, en caso de que el mismo se hubiera recibido nos encontraríamos dentro del término para dar respuesta, de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 de la ley 1755 de 2015... Teniendo en cuenta lo anterior, no existe vulneración alguna del derecho fundamental de petición, por lo cual la presente acción de tutela debe declararse improcedente en los que respecta a Porvenir S.A.

De acuerdo a los hechos narrados por la accionante en el escrito de tutela, fue calificada en primera instancia por la administradora de Riesgos Laborales (ARL), razón por la cual dicha entidad en la encargada de realizar el pago de honorarios y/o viáticos del accionante.”

- **SANITAS EPS:** *“La señora LEIDY YOHANA BAUTISTA SUAREZ, interpone la presente acción constitucional solicitando a la EPS SANITAS S.A.S., ARL SURA, FONDO DE PENSIONES Y CESANTIAS PORVENIR S.A solicitando el suministro de transporte para asistir a la junta calificación de invalidez.*

Frente a la pretensión principal de la accionante se informa que validadas las bases de datos del área de **MEDICINA LABORAL** de la EPS SANITAS S.A.S., se estableció:

- No registra accidente de trabajo. Contamos con Dictamen 2/03/2022 JRCIS No 63523961-428 donde califica de origen común las patologías Trastorno De Ansiedad, No Especificada//Trastorno Depresivo Recurrente, Episodio Depresivo Grave Presente, Con Síntomas Psicóticos//Trastorno Histriónico De La Personalidad.
- No tiene solicitudes con relación a las pretensiones de la acción de tutela a nombre del afiliado.
- No tiene concepto de rehabilitación por incapacidad prolongada. No tiene remisión a AFP para calificación de la pérdida de la capacidad laboral por patologías de origen común.
- En estos momentos no se encuentra pendiente trámite alguno en esta área de la EPS.

Frente a la pretensión principal de la accionante, la EPS SANITAS S.A.S., informa que los viáticos de las juntas deben ser sufragados por la entidad del Sistema de Seguridad Social, corresponderá a la AFP si el origen de las contingencias se determinó como COMUN en primera oportunidad y será a cargo de las ARL si los Diagnósticos se determinaron como Accidente de Trabajo o Enfermedad Laboral. Como en este caso las patologías en primera instancia fueron de origen común le corresponde al Fondo de Pensiones”

- JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ: “para el caso que nos ocupa, se considera que esta entidad no ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante; además se deja claro que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez es independiente de las Entidades del Sistema General de seguridad Social Integral y estas deben brindarles la respuesta a los requerimientos radicados en su dependencia.”

5. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, 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 a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública.

La acción de tutela ha sido concebida como un mecanismo preferente y sumario para la defensa inmediata de los derechos constitucionales

fundamentales, lo cual implica que su efectividad radica en la posibilidad de que el Juez, si encuentra que en realidad existe la vulneración o la amenaza alegada por quien pide protección, imparta una orden para que aquel contra quien se intenta la acción actúe o se abstenga de hacerlo.

Corresponde al Despacho determinar si SANITAS EPS, ARL SURA, FONDO DE PENSIONES Y CESANTIAS PORVENIR S.A. y/o la entidad vinculada para lo de su cargo JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ han vulnerado los derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO y SEGURIDAD SOCIAL de la señora LEIDY YOHANA BAUTISTA SUAREZ en lo que respecta al cubrimiento de gastos de traslado de la accionante a la ciudad de Bogotá para asumir los gastos de traslado para el dictamen de calificación de origen de enfermedad.

DE LA LEGITIMACIÓN EN LA ACCIÓN DE TUTELA

Uno de los requisitos para analizar de fondo la procedibilidad de la acción de Tutela corresponde a la legitimación tanto por la parte accionante para interponer la acción que es equivalente a la legitimación por activa, como la legitimación de la parte accionada para asumir el conocimiento de la situación que se suscita por la parte actora o legitimación por pasiva, y a su vez, la legitimación del juez para conocer de las presentes diligencias.

De la legitimación del Juez de conocimiento para asumir el conocimiento de las diligencias.

La acción de tutela se estableció en el artículo 86 de la actual Constitución Política de 1991, como el medio más expedito y rápido para hacer cesar las acciones u omisiones que vulneran o amenazan un derecho fundamental; pero, se presenta como un instrumento de naturaleza subsidiaria y residual, es decir, sólo procede en ausencia de otros mecanismos adecuados de defensa, con la finalidad de otorgar protección inmediata a los derechos constitucionales fundamentales, cuando sean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de la autoridad pública o de los particulares.

En este evento la queja va dirigida contra SANITAS EPS, ARL SURA, FONDO DE PENSIONES Y CESANTIAS PORVENIR S.A. y la entidad vinculada para lo de su cargo JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ y frente al artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 y Artículo 1 Decreto 333 de 2021, se advierte claramente que es procedente esta acción contra estas entidades, siendo este Despacho competente para resolverla, teniendo en cuenta que el domicilio del accionante es la ciudad de Bucaramanga y por el tipo de entidades accionadas, corresponde a la competencia de los Juzgados Municipales.

De la legitimación por activa.

En el presente caso concurre la señora LEIDY JOHANA BAUTISTA SUAREZ actuando en causa propia a través de apoderado judicial a solicitar la defensa de sus derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO y SEGURIDAD SOCIAL, lo que deja en evidencia que se cumple el requisito de la legitimación por activa, al haberse interpuesto este mecanismo constitucional por la directa interesada.

De la legitimación por pasiva.

La parte pasiva en el presente tramite se encuentra conformada únicamente por SANITAS EPS, ARL SURA, FONDO DE PENSIONES Y CESANTIAS PORVENIR S.A. y la entidad vinculada para lo de su cargo JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ, de manera tal que al haberse radicado en debida forma las peticiones por la accionante ante estas entidades, se encuentran plenamente legitimadas para actuar en este trámite debido a la controversia que se suscita en este asunto, en el cual todas las accionadas se encuentran involucradas.

DE LA NATURALEZA SUBSIDIARIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

El artículo 86 del Decreto 2591 de 1991 indica la naturaleza subsidiaria de la acción de Tutela, la cual procede por regla general solo cuando se han agotado los medios legales pertinentes.

Ahora bien, de conformidad con lo señalado en Sentencia C-132 de 2018, con Magistrado Ponente: Dr. ALBERTO ROJAS RIOS:

“El inciso tercero de este artículo consagra el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, se trata de una condición de procedibilidad del mecanismo concebido para la adecuada y eficaz protección de los derechos fundamentales. En desarrollo del artículo 86 superior, el numeral 1º del artículo 6º del Decreto Ley 2591 de 1991, establece que la acción de tutela será improcedente cuando existan otros medios de defensa judicial eficaces para resolver la situación particular en la que se encuentre el solicitante.

(...)

La Corte ha reiterado, entonces, que la acción de tutela procede cuando se han agotado los mecanismos de defensa judicial ordinarios; sin embargo, existen situaciones en las que puede demostrarse la ocurrencia o amenaza de un perjuicio irremediable, razón por la que resulta urgente la protección inmediata e impostergable por parte de las autoridades correspondientes para evitar la afectación de un bien jurídicamente protegido. Sobre esta materia recientemente la Corporación ha expresado:

“En este sentido, la Corte ha determinado que la acción de tutela no procede como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable, evento en el que el juez de tutela únicamente podrá suspender la aplicación del acto administrativo mientras se surte el respectivo proceso ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa (artículos 7 y 8 del Decreto 2591 de 1991).”¹

De conformidad con lo anterior, se tiene que en este último evento, la persona que solicita el amparo deberá demostrar de forma suficiente la necesidad de la medida para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, cuyos elementos han sido fijados por la jurisprudencia constitucional de la siguiente manera: (i) que se esté ante un perjuicio inminente o próximo a suceder, lo que exige un grado suficiente de certeza respecto de los hechos y la causa del daño; (ii) el perjuicio debe ser grave, esto es, que conlleve la afectación de un bien susceptible de determinación jurídica, altamente significativo para la persona; (iii) se requieran de medidas urgentes para superar el daño, las cuales deben ser adecuadas frente a la inminencia del perjuicio y, a su vez, deben considerar las circunstancias particulares del caso; y (iv) las medidas de protección deben ser impostergables, lo que significa que deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable.”²

4.10. Como se observa, desde sus inicios hasta la actualidad la Corte Constitucional ha enseñado el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, según sus pronunciamientos a pesar de la existencia de otros mecanismos judiciales llamados ordinarios es posible acudir al medio excepcional previsto en el artículo 86 superior, como ocurre cuando se trata de actos administrativos bien sean éstos subjetivos o de carácter impersonal, siempre y cuando los instrumentos judiciales comunes u ordinarios no cumplan con los criterios de eficacia e idoneidad requeridos para la adecuada protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados.”

Así las cosas, al encontrarnos frente a los derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO y SEGURIDAD SOCIAL, se torna comprensible que la parte actora hubiere acudido de forma primigenia a la acción de Tutela con miras a procurar la defensa de sus derechos fundamentales toda vez que de acudir a otra vía judicial se tendría que ver sometida a demoras injustificadas, que solo generaría una sobrecarga innecesaria en el aparato judicial, lo que convierte a la tutela en la mejor opción para que se resuelve de fondo a sus requerimientos, sin tener que acudir al desgaste de un proceso judicial ni verse obligado a incurrir en gastos procesales.

DE LA INMEDIATEZ EN LA ACCIÓN DE TUTELA

En Sentencia T-246 de 2015 Magistrado Ponente: MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ se analiza el criterio de inmediatez en la acción de tutela determinando lo siguiente:

La Sentencia SU-961 de 1999³ dio origen al principio de la inmediatez, no sin antes reiterar, como regla general, que la posibilidad de interponer la acción de tutela en cualquier tiempo significa que esta no tiene un término de caducidad. La consecuencia de ello es que el juez constitucional, en principio, no puede rechazarla con fundamento en el paso del tiempo y tiene la obligación de entrar a estudiar el asunto de fondo...

A partir de estas consideraciones, la Sala Plena infirió tres reglas centrales en el análisis de la inmediatez. En primer término, la inmediatez es un principio orientado a la protección de la seguridad jurídica y los intereses de terceros, y no una regla o término de caducidad, posibilidad opuesta a la literalidad del artículo 86 de la Constitución. En segundo lugar, la satisfacción del requisito debe analizarse bajo el concepto de plazo razonable y en atención a las circunstancias de cada caso concreto⁴. Finalmente, esa razonabilidad se relaciona con la finalidad de la acción, que supone a su vez la protección urgente e inmediata de un derecho constitucional fundamental.

(...)

Empero, la acción de tutela sería procedente cuando fuere promovida transcurrido un extenso espacio entre el hecho que generó la vulneración, siempre que: i) exista un motivo válido para la inactividad de los accionantes, por ejemplo, el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros; ii) la inactividad injustificada vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; iii) exista un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados; o iv) cuando se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual⁵.

En ese orden de ideas, de acuerdo con las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional y las interpretaciones garantistas efectuadas sobre este principio, no se desprende la imposición de un plazo terminante para la procedencia del amparo, sino uno razonable y prudente que debe ser verificado por el juez, de acuerdo a las circunstancias fácticas y jurídicas que rodean cada caso en concreto, máxime si el establecimiento de un plazo perentorio para interponer la acción de tutela implicaría el restablecimiento de la caducidad, con efectos contraproducentes sobre principios que inspiran la filosofía de la Constitución de 1991, tales como: i) el acceso a la administración de justicia; ii) la prevalencia

del derecho sustancial sobre el formal; iii) la autonomía e independencia judicial; iv) la primacía de los derechos de la persona y; v) la imprescriptibilidad de los derechos fundamentales.

(...)

Del anterior recuento jurisprudencial, la Sala Octava concluye que no existe un término establecido como regla general para interponer la acción de tutela, ni siquiera cuando se trate de tutelas contra providencias judiciales. Así, el requisito de la inmediatez deberá ser abordado desde la discrecionalidad y autonomía judicial, con el fin de que cada juez evalúe si la solicitud fue presentada dentro de un plazo razonable y proporcional, toda vez que, “...en algunos casos, seis (6) meses podrían resultar suficientes para declarar la tutela improcedente; pero, en otros eventos, un término de 2 años se podría considerar razonable para ejercer la acción de tutela, ya que todo dependerá de las particularidades del caso”⁶.

Visto lo anterior, queda claro para este fallador que la parte actora cumple a cabalidad con el criterio de inmediatez al haberse interpuesto la acción de Tutela y permanecer vigentes al momento de la radicación de este asunto las razones por las cuales invoca la afectación a sus derechos fundamentales.

DE LA CARENCIA DE OBJETO EN LA ACCION DE TUTELA

Para abordar esta temática se trae a colación la Sentencia T-038 de 2019 con Magistrado Ponente: CRISTINA PARDO SCHLESINGER, en la cual se señalan las causales para que se dé la carencia actual de objeto en la acción de tutela:

“La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha indicado que la carencia actual de objeto se configura cuando frente a las pretensiones esbozadas en la acción de tutela, cualquier orden emitida por el juez no tendría algún efecto o simplemente “caería en el vacío”¹. Específicamente, esta figura se materializa a través en las siguientes circunstancias²:

3.1.1. Daño consumado. Es aquel que se presenta cuando se ejecuta el daño o la afectación que se pretendía evitar con la acción de tutela, de tal manera que, el juez no puede dar una orden al respecto con el fin de hacer que cese la

¹ Corte Constitucional, sentencia T-519 de 1992 (MP José Gregorio Hernández Galindo) reiterada posteriormente en sentencias como la T-533 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) y T-253 de 2012 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), entre muchas.

² Corte Constitucional, sentencia T-200 de 2013 (MP Alexei Julio Estrada) reiterada en la T-237 de 2016 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), entre otras. || La sentencia T-237 de 2016 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, señaló: “(i) 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. (ii) Por hecho superado 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, es decir, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna. En este último evento, es necesario demostrar que en realidad se ha satisfecho por completo la pretensión de la acción de tutela, esto es, que se demuestre el hecho superado. Así las cosas, cuando se presente alguna de las dos circunstancias señaladas, el juez de tutela puede declarar, en la parte resolutive de la sentencia, la carencia actual de objeto y a prescindir de cualquier orden, 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”.

vulneración o impedir que se materialice el peligro³. Así, al existir la imposibilidad de evitar la vulneración o peligro, lo único procedente es el resarcimiento del daño causado por la violación de derecho. No obstante, la Corte ha indicado que, por regla general, la acción constitucional es improcedente cuando se ha consumado la vulneración⁴ pues, esta acción fue concebida como preventiva mas no indemnizatoria.

3.1.2. Hecho superado. Este escenario se presenta cuando entre el momento de interposición de la acción de tutela y el fallo, se evidencia que como consecuencia del obrar de la accionada, se superó o cesó la vulneración de derechos fundamentales alegada por el accionante⁵. Dicha superación se configura cuando se realizó la conducta pedida (acción u abstención) y, por tanto, terminó la afectación, resultando inocua cualquier intervención del juez constitucional en aras de proteger derecho fundamental alguno, pues ya la accionada los ha garantizado⁶.

3.1.3. Acaecimiento de una situación sobreviniente⁷. Se presenta en aquellos casos en que tiene lugar una situación sobreviviente, que a diferencia del escenario anterior, no debe tener origen en una actuación de la accionada, y que hace que ya la protección solicitada no sea necesaria, ya sea porque el accionante asumió la carga que no le correspondía, o porque la nueva situación hizo innecesario conceder el derecho.”

DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION

Para abordar este Derecho se trae a colación lo expuesto en Sentencia T-206 de 2018, con Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO LINARES CANTILLO:

“El derecho de petición, según la jurisprudencia constitucional, tiene una finalidad doble: por un lado, permite que los interesados eleven peticiones respetuosas a las autoridades y, por otro, garantiza una respuesta oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado. Ha indicado la Corte que “(...) dentro de sus garantías se encuentran (i) la pronta resolución del mismo, es decir que la respuesta debe entregarse dentro del término legalmente establecido para ello; y (ii) la contestación debe ser clara y efectiva respecto de lo pedido, de tal manera que permita al peticionario conocer la situación real de

³ Corte Constitucional, sentencia SU-225 de 2013 (MP Alexei Julio Estrada).

⁴ Decreto 2591 de 1991, artículo 6: “La acción de tutela no procederá: // (...) 4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.”

⁵ Corte Constitucional, sentencias T-970 de 2014 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-597 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-669 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-021 de 2017 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), T-382 de 2018 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), entre otras.

⁶ Decreto 2591 de 1991, artículo 26: “[s];, estando en curso la tutela, se dictare resolución, administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y de costas, si fueren procedentes”.

⁷ La Corte empezó a diferenciar, a través de su jurisprudencia, una tercera modalidad de carencia actual de objeto cuando acaece un hecho posterior a la demanda. Por ejemplo las sentencias T-988 de 2007 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-585 de 2010 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-200 de 2013 (MP Alexei Julio Estrada), T-481 de 2016 (MP Alberto Rojas Ríos), entre otras.

lo solicitado”⁸. En esa dirección también ha sostenido que a este derecho se adscriben tres posiciones⁹: “(i) la posibilidad de formular la petición, (ii) la respuesta de fondo y (iii) la resolución dentro del término legal y la consecuente notificación de la respuesta al peticionario”¹⁰.

9.1. El primer elemento, busca garantizar la posibilidad efectiva y cierta que tienen las personas de presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades y los particulares en los casos establecidos por la ley, sin que se puedan abstener de recibirlas y por lo tanto de tramitarlas¹¹. Al respecto, la sentencia C-951 de 2014 indicó que “los obligados a cumplir con este derecho tienen el deber de recibir toda clase de petición, puesto que esa posibilidad hace parte del núcleo esencial del derecho”.

9.2. El segundo elemento implica que las autoridades públicas y los particulares, en los casos definidos por la ley, tienen el deber de resolver de fondo las peticiones interpuestas, es decir que les es exigible una respuesta que aborde de manera clara, precisa y congruente cada una de ellas; en otras palabras, implica resolver materialmente la petición. La jurisprudencia ha indicado que una respuesta de fondo deber ser: “(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas ; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”¹². En esa dirección, este Tribunal ha sostenido “que se debe dar resolución integral de la solicitud, de manera que se atienda lo pedido, sin que ello signifique que la solución tenga que ser positiva”¹³

9.3. El tercer elemento se refiere a dos supuestos. En primer lugar, (i) a la oportuna resolución de la petición que implica dar respuesta dentro del término legal establecido para ello. Al respecto, la Ley 1755 de 2015 en el artículo 14 fijó el lapso para resolver las distintas modalidades de peticiones¹⁴. De dicha norma

⁸ Sentencia T-376/17.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-951 de 2014.

¹⁰ Los elementos han sido reseñados en las sentencias T-814/05, T-147/06, T-610/08, T-760/09, C-818/11, C-951/14, entre otras.

¹¹ Ver sentencias T-737/05, T-236/05, T-718/05, T-627/05, T-439/05, T-275/06, T-124/07, T-867/13, T-268/13 y T-083/17, entre otras.

¹² Sentencias T-610/08 y T-814/12.

¹³ Sentencia T-376/17.

¹⁴ Tal disposición estableció: “Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: // 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. // 2. Las peticiones

se desprende que el término general para resolver solicitudes respetuosas es de 15 días hábiles, contados desde la recepción de la solicitud. La ausencia de respuesta en dicho lapso vulnera el derecho de petición. En segundo lugar, al deber de notificar que implica la obligación del emisor de la respuesta de poner en conocimiento del interesado la resolución de fondo, con el fin que la conozca y que pueda interponer, si así lo considera, los recursos que la ley prevé o incluso demandar ante la jurisdicción competente. Se ha considerado que la ausencia de comunicación de la respuesta implica la ineficacia del derecho¹⁵. En ese sentido, la sentencia C-951 de 2014 indicó que “[e]l ciudadano debe conocer la decisión proferida por las autoridades para ver protegido efectivamente su derecho de petición, porque ese conocimiento, dado el caso, es presupuesto para impugnar la respuesta correspondiente” y, en esa dirección, “[l]a notificación es la vía adecuada para que la persona conozca la resolución de las autoridades, acto que debe sujetarse a lo normado en el capítulo de notificaciones de la Ley 1437 de 2011”¹⁶.

DEL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

Ahora bien, en lo referente a la procedibilidad de la acción de Tutela contra actos administrativos, se trae a colación lo señalado en Sentencia T-957 de 2011 con Magistrado Ponente: Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO en la cual se expone lo siguiente:

“La jurisprudencia constitucional ha señalado, de manera reiterada y uniforme que, en principio, la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para resolver las controversias que surgen en el desarrollo de las actuaciones administrativas, toda vez que la competencia en estos asuntos ha sido asignada de manera exclusiva, por el ordenamiento jurídico, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, juez natural de este tipo de procedimientos, cuya estructura permite un amplio debate probatorio frente a las circunstancias que podrían implicar una actuación de la administración contraria al mandato de legalidad.

Sin embargo, excepcionalmente, es posible tramitar conflictos derivados de actuaciones administrativas por vía de la acción de tutela, bien sea porque se acredite la amenaza de un perjuicio irremediable, caso en el cual cabe el amparo transitorio, o porque se establece que los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo son ineficaces para la protección del derecho a la luz de las circunstancias de cada caso en particular, evento en el que opera como mecanismo definitivo. Bajo esa orientación se pronunció la Corte en la Sentencia T-830 de 2004¹⁷, en los siguientes términos:

mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. // Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”.

¹⁵ Sentencia T-430 de 2017.

¹⁶ Esta regla se encuentra enunciada en las sentencias T-249/01, T-1006/01, T-565/01 y T-466/04, entre otras.

¹⁷ Este pronunciamiento fue reiterado, entre otras, en las sentencias T-912 de 2006, T-723 de 2008 y T-451 de 2010.

“El recurso de amparo sólo será procedente, en consecuencia, cuando la vulneración de las etapas y garantías que informan los procedimientos administrativos haya sido de tal magnitud, que los derechos fundamentales de los asociados no cuenten con otro medio de defensa efectivo. El recurso de amparo, como sucede en la hipótesis de protección de todos los derechos fundamentales, es subsidiario y residual, lo que implica que si la persona cuenta con un medio defensa efectivo a su alcance o, habiendo contado con el mismo, de manera negligente lo ha dejado vencer, la tutela devendrá improcedente.”

Aunado a lo anterior, en la citada providencia se define el debido proceso administrativo como *“(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”*¹⁸. Lo anterior, con el objeto de *“(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”*.¹⁹

En el marco de las actuaciones que se surten ante la administración, el debido proceso se relaciona directamente con el comportamiento que deben observar todas las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto se encuentran obligadas a actuar conforme a los procedimientos previamente definidos por la ley para la creación, modificación o extinción de determinadas situaciones jurídicas de los administrados, como una manera de garantizar los derechos que puedan resultar involucrados por sus decisiones.

Siendo así, este Tribunal ha expresado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otras, las siguientes: (a) el derecho a conocer el inicio de la actuación, (b) a ser oído durante todo el trámite, (c) a ser notificado en debida forma, (d) a que se adelante por autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio, (e) a que no se presenten dilaciones injustificadas, (f) a gozar de la presunción de inocencia, (g) a ejercer los derechos de defensa y contradicción, (h) a presentar pruebas y a controvertir aquellas que aporte la parte contraria, (i) a que se resuelva en forma motivada la situación planteada, (j) a impugnar la decisión que se adopte y a promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso.”

6. CASO EN CONCRETO

Pretende la accionante LEIDY YOHANA BAUTISTA SUAREZ que por vía de tutela se ordene a la accionada SANITAS EPS, ARL SURA, FONDO DE PENSIONES Y

¹⁸ Sentencia T-796 de 2006.

¹⁹ Sentencia T-522 de 1992.

CESANTIAS PORVENIR S.A. y/o la entidad vinculada para lo de su cargo JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ, reconozcan y paguen los gastos de traslado de la accionante a la ciudad de Bogotá para llevar a cabo dictamen de origen de enfermedad ante la Junta Nacional de calificación de Invalidez, el cual tendría lugar el día 9 de agosto de 2022.

Las accionadas en sus respuestas coincidieron negando su responsabilidad en el cubrimiento de los gastos que requiere la parte actora y solicitando declarar la improcedencia de este asunto.

Ahora bien, corresponde a este Despacho determinar en primer lugar si en el presente caso procede la acción de tutela, es decir, si se cumple en este asunto con los requisitos de subsidiariedad, inmediatez y legitimación, o se produce la figura de carencia actual de objeto que podría conllevar a declarar la improcedencia de este asunto; y de descartar alguna de estas situaciones se procedería a realizar un análisis de fondo sobre el caso y la afectación a los derechos fundamentales de la parte accionante con miras a determinar si se concede o niega el amparo constitucional deprecado.

Por consiguiente, revisado el objeto del presente tramite, se evidencia que el objeto principal de este asunto se centra en que se ordene a la entidad accionada que corresponda costear los gastos de traslado de la accionante a la ciudad de Bogotá para el día 9 de agosto pasado, para acudir a la citación realizada por la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ al dictamen de origen de enfermedad.

Por lo tanto, queda claro para empezar que en la actualidad se configura un hecho superado sobre el objeto de la presente acción de tutela, al haber transcurrido ya varios días desde que tuvo lugar la citación en la ciudad de Bogotá, para cuyos gastos de traslado se solicitó el cubrimiento; por lo que a la fecha sería más viable un reembolso (lo cual no fue solicitado por la actora por esta vía), para cuya decisión de fondo, hubiere sido indispensable lo siguiente:

- Que ya hubiere culminado el termino de todas las accionadas para dar respuesta a los derechos de petición presentados por la actora.
- Que la actora hubiere aportado la documentación pertinente para adoptar la decisión sobre la entidad competente de asumir el reembolso de los gastos (dictamen junta regional calificación invalidez).
- Que la actora aporte las constancias de los gastos de transporte en que incurrió.

Aunado a lo anterior, de conformidad con el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la acción de Tutela se torna improcedente en los siguientes casos:

“1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.

<Inciso 2o. INEXEQUIBLE>

2. Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de habeas corpus.

3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo anterior no obsta, para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable.

4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.

5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.”

(negrillas fuera de texto original)

Asimismo, es claro que la acción de tutela fue creada como un mecanismo judicial subsidiario para la defensa y protección de derechos fundamentales, sin embargo, cuando el objeto por el cual se emprendió la acción ya no existe o no hay razón alguna para continuar con las diligencias, la jurisprudencia desarrolló la figura de la carencia actual de objeto que puede darse en 3 eventos: por hecho superado, cuando la situación ya se superó por acción del sujeto que la originó; por daño consumado, cuando la decisión que se pueda llegar a tomar no va a tener ningún efecto positivo porque el daño al derecho fundamental ya se produjo y es irreversible; y por hecho sobreviniente, cuando se superó el objeto que dio origen a las diligencias pero por el hecho de un tercero o del mismo actor y no por parte del ente vulnerador del derecho.

En este caso se procederá a declarar la improcedencia de la presente acción por carencia actual de objeto por hecho superado, al haberse superado el objeto del presente asunto el cual radicaba en el cubrimiento de gastos de transporte en favor de la accionante para asistir a cita de valoración de calificación de origen de enfermedad ante la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ, suceso que tuvo lugar el 9 de agosto pasado. Es de resaltar que, si bien es cierto la acción constitucional puede ser invocada por todos los ciudadanos para la protección de los derechos fundamentales, también debe existir por parte de la accionante un actuar diligente, que le permita a las entidades conocer las peticiones, observar los procedimientos y tener los términos para resolver las solicitudes.

Por lo anteriormente expuesto, el **JUZGADO SEGUNDO LABORAL DE PEQUEÑAS CAUSAS DE BUCARAMANGA**—, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR LA IMPROCEDENCIA de la presente acción de tutela incoada por la señora **LEIDY JOHANA BAUTISTA SUAREZ**, identificada con la C.C. 63.523.961, en contra de **SANITAS EPS, ARL SURA, FONDO DE PENSIONES Y CESANTIAS PORVENIR S.A.** y la entidad vinculada para lo de su cargo **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ** por carencia actual de objeto por hecho superado, por las razones anteriormente expuestas.

SEGUNDO: NOTIFICAR Y COMUNICAR a las partes en la forma indicada en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: En firme esta providencia, y si no es impugnada, envíese a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase.

El Juez,

CRISTIAN ALEXANDER GARZÓN DÍAZ

Firmado Por:
Cristian Alexander Garzon Diaz
Juez
Juzgado Pequeñas Causas
Laborales 02
Bucaramanga - Santander

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: **599ebf2e9f7b266a023c68e2881f364f77a30a0f3045316bdc34181af6f61fdc**

Documento generado en 23/08/2022 10:45:08 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>