



JUZGADO SEGUNDO MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE  
BUCARAMANGA

Bucaramanga, veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintidós (2022).

ACCIÓN DE TUTELA

RADICADO No. 680014105002-2022-00047-00  
ACCIONANTE: CARMEN LUCIA FORERO FLOREZ C.C. 63.326.591  
ACCIONADO: JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ  
ARL SURA  
ASUNTO: SENTENCIA DE TUTELA PRIMERA INSTANCIA

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 680014105002-2021-00407-00 , instaurada por **CARMEN LUCIA FORERO FLOREZ** identificada con C.C. 63.326.591 en contra de **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER y ARL**, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO, SALUD, SEGURIDAD SOCIAL y MINIMO VITAL.

HECHOS

- Manifestó la accionante que desde noviembre de 2020 presenta dolencias en su hombro y brazo derechos, por lo que su medico tratante le diagnosticó “síndrome abducción dolorosa – hombro derecho – síndrome manguito rotador”.
- Que desde ese entonces la actora ha permanecido con incapacidad medica permanente a la fecha.
- Que el 9 de noviembre de 2020 el medico tratante le dictamina que la lesión probablemente era de origen de laboral, por lo que le ordena consulta de primera vez con especialista en medicina del trabajo o seguridad social y salud en el trabajo prioritario, cita que finalmente tuvo

el 23 de junio de 2021 cuyo galeno tratante que la enfermedad es de posible origen laboral.

- Teniendo en cuenta el anterior concepto médico, la accionante inició los tramites ante la ARL SURA para solicitar que se le reconozca el origen laboral de su enfermedad y se le califique el porcentaje de pérdida de capacidad laboral.
- El 12 de agosto de 2021 ARL SURA le notifica decisión desfavorable a la accionante, la cual fue repuesta oportunamente por la actora.
- La actora remitió la documentación pertinente ante la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ para que emitiera dictamen de calificación de origen de enfermedad.
- La actora indica que el 30 de octubre de 2021 se notificó mediante correo electrónico de la decisión de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, mediante la cual se dictamina que la enfermedad que padece la actora es de origen común.
- El 16 de noviembre de 2021 la actora radicó recurso de Apelación contra la decisión anterior, y el 19 de noviembre siguiente remitió documentación en físico solicitada por la Junta.
- El 3 de diciembre de 2021 le notifican mediante correo electrónico que el recurso de alzada se negaba por haberse interpuesto de forma extemporánea.
- Por último, agrega la actora encontrarse en difícil situación económica por no poder laboral dado su estado de salud, que le impide realizar cualquier actividad.

## PETICIONES

- Que se tutelen los derechos fundamentales invocados y dejar sin efecto dictamen de origen de enfermedad emitido por la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ.
- Ordenar a la accionada JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ emitir nuevo dictamen realizando nuevo estudio de todo el historial clínico de la accionante.
- Ordenar a ARL SURA prestar todos los servicios de salud que requiere la accionante.
- Ordenar a las accionadas abstenerse de cualquier conducta que vulnere los derechos fundamentales de la accionante.
- Que en caso de no dejarse sin efecto el dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez se ordene a dicha entidad dar tramite al Recurso de Apelación interpuesto contra el dictamen de origen de enfermedad laboral de 27 de octubre de 2021.
- Que se ordene a la Junta Nacional de calificación de Invalidez emitir un dictamen teniendo en cuenta todo el historial clínico de la accionante y puesto de trabajo.

## ACTUACIÓN JUDICIAL

Una vez asumido el trámite se admitió la acción de tutela mediante auto de 10 de febrero de 2022 en contra de **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ y ARL SURA**, ordenando correr traslado a las accionadas a fin de que dentro de los dos (2) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación se pronunciaran al respecto.

De forma oportuna las accionadas emitieron pronunciamientos en los siguientes términos:

- **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER:** “
  1. El 24 de septiembre de 2021, ARL SURA radicó solicitud de calificación de origen en atención a la controversia que se suscitó
  2. Surtido el trámite en rigor, el paciente compareció a cita de valoración el 12 de octubre de 2021 a las 8:30 am en el que autorizó expresamente notificar el dictamen emanado al correo [doctoralulu1964@hotmail.com](mailto:doctoralulu1964@hotmail.com)
  3. El 27 de octubre de 2021 se profirió dictamen de origen N°2084 en el que se determinó: “(...) capsulitis adhesiva del hombro, otro dolor crónico, síndrome de manguito rotatorio, tendinitis de bíceps (...)” enfermedad común.
  4. El 28 de octubre de 2021 se notificó debidamente el experticio a las partes interesadas.
  5. El 16 de noviembre de 2021 se recepcionó por parte de la paciente recurso de apelación.
  6. En audiencia privada de decisión fechada el 29 de noviembre de 2021 se declaró extemporánea siendo que el término para interponer recursos feneció el 12/11/2021 y fue presentado el 16/11/2021.”

*...recuérdese que de conformidad con el parágrafo del artículo 2.2.5.1.38 del Decreto 1072 de 2015 los dictámenes emitidos por las JUNTAS DE CALIFICACION no son actos administrativos... la notificación a través de medios electrónicos se suscitó en virtud a la contingencia que devino por -covid 19- sin que ello modificara la notificación que depreca el artículo 2.2.5.1.41 del Decreto -ejedum- que determina que el recurso debe interponerse “(...) dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación (...)”*

*...indíquese que si bien el Decreto 806 de 2020 “(...) Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología (...)”. Determina surtida las notificaciones judiciales a partir de (2) días, se indica que ello se enmarca únicamente a las actuaciones judiciales, pues se recuerda, la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ ostenta norma propia y especial.”*

- **ARL SURA:** “La señora Forero no presenta ninguna patología de origen laboral en cobertura con ARL SURA. La señora Forero presenta dictamen emitido el 27/10/2021 por la junta regional de calificación de invalidez

*de Santander, donde le calificaron las patologías CAPSULITID ADHESIVA DE HOMBRO – DERECHO, OTRO DOLOR CRONICO – HOMBRO DERECHO, SINDROME DE MANGUITO ROTATORIO – DERECHO Y TENDINITIS DE BICEPS – DERECHO con ORIGEN: ENFERMEDAD COMUN, dictamen que quedó en firme según certificado emitido por la junta regional, por lo tanto, las atenciones en salud que requiera por estas patologías deben ser asumidas por la EPS en la que se encuentre afiliada la señora Forero, así mismo, las incapacidades que se generen por dichas patologías deben ser asumidas por la EPS, o por el fondo de pensiones si han sobrepasado los 180 días, no obstante, previamente la EPS debe remitir el concepto de rehabilitación a dicho fondo, y la calificación de pérdida de capacidad laboral para definir si hay lugar a pensión de invalidez debe ser realizada por el fondo de pensiones por tratarse de enfermedades de origen común, no obstante, previamente la EPS debe remitir el concepto de rehabilitación a dicho fondo según se establece en el Decreto 019/2012 artículo 142.*

*...*

*Se suscita una controversia entre la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER Y ARL SURA. Dicho conflicto esta en cabeza de la JRCL y de la EPS de afiliación, toda vez que ARL SURA no tiene facultad alguna para determinar si los requerimientos laborales del afiliado tienen o no lugar.”*

## **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 alguna de las accionadas JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ y ARL SURA ha vulnerado los derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO, SALUD, SEGURIDAD SOCIAL y MINIMO VITAL de la parte accionante durante el trámite de determinación de origen de enfermedad y perdida da capacidad laboral.

## **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, la legitimación de la parte accionada para asumir el conocimiento de la situación que se suscita por la parte actora o legitimación por pasiva, como 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 JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER y ARL SURA; y frente al artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 y Artículo 1 Decreto 1983 de 2017, se advierte claramente que es procedente esta acción contra estas entidades, siendo este Despacho competente para resolverla, teniendo en cuenta que el lugar de residencia de la accionante es el Municipio de Bucaramanga, y por tanto, es donde se producen los efectos de los presuntos actos vulneradores de los derechos fundamentales invocados en acción de tutela.

**De la legitimación por activa.**

En el presente caso concurre a la señora CARMEN LUCIA FORERO FLOREZ a solicitar la defensa de sus derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO, SALUD, SEGURIDAD SOCIAL y MINIMO VITAL, 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 por intermedio de apoderado judicial.

**De la legitimación por pasiva.**

La parte pasiva en el presente trámite se encuentra conformada por la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ y ARL SURA; de manera tal que al tener relación estas entidades con el objeto de las presentes diligencias, se entiende que las entidades se encuentran legitimadas por pasiva para ser vinculadas a este trámite de tutela.

**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).<sup>1</sup>*

*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.”<sup>2</sup>*

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, es de aclarar en primer lugar que la acción de tutela no sustituye un trámite ordinario, su única función es procurar la protección de derechos fundamentales, por tanto el Juez de tutela no es el llamado para dirimir de fondo un conflicto suscitado entre dos o mas partes, sino velar que no se afecte a los derechos del accionante.

Por lo tanto, se justifica en este caso que la parte accionante hubiere acudido de forma primigenia a la acción de tutela previo al agotamiento de otras vías disponibles para la obtención de los resultados que espera con este trámite, teniendo en cuenta la invocación de los derechos cuya protección solicita por esta vía.

## 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 1999<sup>3</sup> 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 concreto<sup>4</sup>. 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 actual<sup>5</sup>.*

*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”<sup>6</sup>.*

Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso se cumple el requisito de la inmediatez teniendo en cuenta que se encuentran vigentes los hechos vulneradores a los derechos fundamentales al debido proceso y petición de los cuales invoca su protección el actor.

## **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”<sup>1</sup>. Específicamente, esta figura se materializa a través en las siguientes circunstancias<sup>2</sup>:

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 vulneración o impedir que se materialice el peligro<sup>3</sup>. 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 vulneración<sup>4</sup> 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 accionante<sup>5</sup>. 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 garantizado<sup>6</sup>.

3.1.3. *Acaecimiento de una situación sobreviniente*<sup>7</sup>. 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 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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”.

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

<sup>4</sup> 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.”

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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”.

<sup>7</sup> 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.

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 2004<sup>8</sup>, en los siguientes términos:*

*“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”<sup>9</sup>*. 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”<sup>10</sup>*.

*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*

---

<sup>8</sup> Este pronunciamiento fue reiterado, entre otras, en las sentencias T-912 de 2006, T-723 de 2008 y T-451 de 2010.

<sup>9</sup> Sentencia T-796 de 2006.

<sup>10</sup> Sentencia T-522 de 1992.

*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.”*

### CASO EN CONCRETO

En el presente caso concurre la señora CARMEN LUCIA FORERO FLOREZ a solicitar el amparo constitucional de sus derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO, SALUD, SEGURIDAD SOCIAL y MINIMO VITAL solicitando que se ordene a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER revocar dictamen de 27 de octubre de 2021 mediante el cual se determinó que la enfermedad que presenta la accionante de “*síndrome abducción dolorosa – hombro derecho – síndrome manguito rotador*” es de origen común y no laboral, que se ordene a ARL SURA prestar los servicios que requiera la accionante o en su lugar que se ordene a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER conceder el recurso de apelación interpuesto por la accionante el 16 de noviembre de 2021 contra el dictamen de 27 de octubre pasado.

Basa su solicitud la accionante básicamente en que la accionada JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER no tuvo en cuenta de forma objetiva todo su historial clínico, exámenes, tipo y características de sus dolencias, ni su puesto de trabajo.

Por su parte la accionada JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER emitió respuesta indicando las razones por las cuales consideran se le ha respetado el debido proceso y demás derechos a la accionante por lo que no habría lugar a conceder el amparo constitucional que solicita la actora.

ARL SURA en su respuesta a grandes rasgos indicó que el conflicto suscitado por la accionante debe ser resuelto por la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ y/o su EPS y no por esa entidad, que en ningún momento ha afectado ni vulnerado alguno de sus derechos fundamentales.

Ahora bien, corresponde a este Despacho analizar exhaustivamente los hechos que promovieron este trámite, la contestación de las accionadas y la documentación aportada por las partes con el ánimo de determinar si en efecto se produjo la vulneración a algún derecho fundamental de la accionante.

En ese caso **no** se evidencia que se cumpla alguna de las causales anteriormente referenciadas para declarar la improcedencia de la presente acción, toda vez que se determina el cumplimiento de los requisitos de legitimación, subsidiariedad e inmediatez de la acción constitucional de tutela.

Por lo tanto, es procedente realizar un análisis de fondo que nos lleve al convencimiento para decidir si se concede o deniega el amparo constitucional deprecado por la actora.

Para empezar, debe aclararse a la actora que el Juez de Tutela tiene como única finalidad velar por la defensa de los derechos fundamentales de la accionante, más la tutela no opera como otra instancia ni tiene facultades para revocar una decisión adoptada por una entidad que ha actuado en cumplimiento de las normativas vigentes y aplicables; de manera tal que en caso de inconformidad con alguna decisión adoptada por alguna de las accionadas, la actora está en posibilidad de iniciar un trámite ante justicia ordinaria a través de un Juez laboral que es quien tiene las facultades legales para dirimir este conflicto.

De esta manera, no hay lugar a acceder por vía de tutela a las solicitudes de revocatoria de Resolución de 27 de octubre de 2021 emitida por la Junta Regional de calificación de Invalidez de Bucaramanga, puesto que como se dijo anteriormente, ello no corresponde al objeto de la acción de tutela y supera las facultades del Juez constitucional.

De otro lado, solicita la actora la defensa de sus derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO, SALUD, SEGURIDAD SOCIAL y MINIMO VITAL, por lo que se procederá a analizar si alguno de estos derechos en efecto ha sido vulnerado por alguna de las accionadas.

De esta manera, encuentra este Despacho que no se aportaron pruebas suficientes que permitan determinar que en efecto el derecho fundamental de la accionante a la salud, seguridad social y mínimo vital se han visto afectados por parte de alguna de las accionadas durante el trámite de determinación de origen de su enfermedad, puesto que como se dijo anteriormente no es el Juez de Tutela el llamado a revocar un dictamen de este tipo emitido por una autoridad pública que tiene esa función, sino el Juez ordinario laboral por medio de un proceso ordinario, y por tanto en caso de que el dictamen negativo estuviere afectando económicamente a la accionante, no por eso tiene que emitirse una decisión favorable a sus pretensiones, ni se le están coartando sus derechos a la seguridad social o a la salud, bajo el entendido que si se tratare de una enfermedad de origen común, la EPS de la actora tiene la obligación de prestarle los servicios médicos que requiera y de ser procedente podría iniciar los trámites de pensión ante su Fondo de Pensiones.

Sin embargo, teniendo en cuenta la solicitud de la actora tendiente a que se ordene a la Junta Regional de Calificación de Invalidez conceder el recurso de apelación interpuesto contra el dictamen de 27 de octubre de 2021 emitido por esta entidad y ordenar la remisión de las diligencias ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, es procedente estudiar la posible afectación a su

derecho fundamental al debido proceso, revisando si se produjo una debida notificación del dictamen y si se le respetaron los términos para interponer su apelación.

Aunado a lo anterior, analizando tanto el material probatorio aportado por la accionante como la accionada en su respuesta y la normativa vigente y aplicable por la accionada, se extrae lo siguiente:

- Las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez se rigen por la normativa contemplada en el Decreto 1352 de 2013, según la cual en su artículo 41 se determina que la Notificación del dictamen debe darse a través de correo físico, citando a la parte para que comparezca dentro de los 5 días hábiles siguientes para que comparezca a notificarse personalmente y de no presentarse el interesado dentro de este termino debe publicarse en un lugar publico de la sede de la junta un aviso por 10 días hábiles.
- De conformidad con el artículo 43 del Decreto 1352 de 2013 el Recurso de Reposición y apelación contra el dictamen emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez procede dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación.
- Mediante documento apreciable a folio 16 de respuesta aportada por la accionada JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ se hace constar que la accionante había autorizado su notificación al correo electrónico [doctoralulu1964@hotmail.com](mailto:doctoralulu1964@hotmail.com) de conformidad a lo dispuesto en el Art4 del Decreto 491 de 2020 que estima *“(...) Hasta tanto permanezca vigente la emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos.”*
- La accionada Junta Regional de Calificación de Invalidez allego constancia visible a folio 17 de su respuesta según la cual la notificación del dictamen de 27 de octubre de 2021 fue enviado a la accionante el 28 de octubre de 2021 a las 4:43 pm.
- La accionante en sus anexos allega pantallazo mediante el cual se indica que visualizó el correo electrónico de la notificación anterior el 28 de octubre de 2021 a las 9:44 PM.

Teniendo en cuenta esta información se comprende que en efecto de forma temporal por durante la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional, la Junta Regional de Calificación de Invalidez puede notificar a los interesados de sus dictámenes a través de correo electrónico de conformidad con el artículo 4 del Decreto 491 de 2020, sin embargo, teniendo en cuenta el inciso tercero de esta misma normativa *“...La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.”*

Pese a lo anterior, la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ si bien aporó constancia de remisión de envío notificación a la señora CARMEN LUCIA FORERO FLOREZ hacia las 4:43 PM, no aporó constancia alguna que permita a este fallador tener certeza sobre la fecha y hora específica en que el mensaje

fue visto o abierto por la destinataria, lo cual es indispensable ya que como se dice en el fragmento referenciado en anterior párrafo la entidad debió certificar la fecha y hora en que la accionante accedió al mensaje y no solo la hora de envío, lo cual obedece a un momento diferente.

Por su parte, la accionante allegó una constancia de haber visto el mensaje a las 9:44 PM del 28 de octubre de 2021, lo que implica para efectos legales al tratarse de una hora no hábil, que su notificación se surtió el 29 de octubre siguiente.

A la luz de lo anterior, queda claro para este fallador que el termino que ostentaba la accionante para interponer su recurso de apelación culminó el 16 de noviembre de 2021.

Por consiguiente, el recurso de apelación interpuesto por la señora CARMEN LUCIA FORERO FLOREZ el 16 de noviembre de 2021 contra el dictamen emitido por la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ fue oportuno, habiéndosele vulnerado flagrantemente su debido proceso al negársele el acceso a este recurso mediante decisión de 29 de noviembre de 2021.

## CONCLUSION.

Por las razones anteriormente expuestas procede el amparo constitucional por vía de tutela del derecho fundamental al debido proceso de la señora CARMEN LUCIA FORERO FLOREZ identificada con C.C. 63.326.591 y se ordenará por tanto a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ dejar sin efecto decisión de 29 de noviembre de 2021 mediante la cual se niega recurso de apelación interpuesto el 16 de noviembre de 2021 por extemporáneo.

A su vez, se ordenará a la Junta Regional de Calificación de Invalidez que dentro del término de tres (03) días siguientes a la notificación de esta providencia emita nueva decisión de procedencia de Recurso de Apelación contra dictamen de 27 de octubre de 2021 teniendo en cuenta que la notificación de la accionante se surtió el 29 de octubre de 2021.

Se denegará la prosperidad del amparo constitucional de los demás derechos invocados por las razones anteriormente expuestas y de las demás pretensiones por no ser la acción de Tutela el medio idóneo para dirimir este tipo de conflictos de fondo, lo cual requiere el agotamiento de etapas procesales pertinentes y recaudación de pruebas que permitan al juez de conocimiento tomar una decisión concreta sobre el caso, que de no realizarse en tal sentido podría coartar el debido proceso de la contraparte y su legítima defensa.

En razón y mérito de lo 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: CONCEDER** el amparo constitucional del derecho fundamental al DEBIDO PROCESO de la señora CARMEN LUCIA FORERO FLOREZ identificada con C.C. 63.326.591, por las razones anteriormente expuestas.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ dejar sin efecto decisión de 29 de noviembre de 2021 mediante la cual se niega recurso de apelación interpuesto el 16 de noviembre de 2021 por la señora CARMEN LUCIA FORERO FLOREZ identificada con C.C. 63.326.591 por extemporáneo y dentro del término de tres (03) días siguientes a la notificación de esta providencia, emitir nueva decisión de procedencia de Recurso de Apelación contra dictamen de 27 de octubre de 2021, teniendo por notificada a la accionante el 29 de octubre de 2021, por las razones anteriormente expuestas.

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

**CUARTO:** 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:

**b5bff19117f7fabd9040dcedec5a584e9ab9fb64609d79d49681048e6877066c**

Documento generado en 24/02/2022 03:27:44 PM

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