



## **JUZGADO SEXTO CIVIL MUNICIPAL**

Palmira, trece (13) de enero de dos mil veintiuno (2021).

Se procede a decidir la acción de tutela propuesta por la señora ALBA MARY CAMPO MORALES, en contra de la ARL SURA Y LA EPS EMSSANAR.

### **I. LA SOLICITUD.**

La parte accionante acude a la acción de amparo en procura de la protección a los derechos fundamentales de petición, mínimo vital y a la seguridad social, presuntamente vulnerados por LA ARL SURA Y LA EPS EMSSANAR solicitando que se trámite el recurso de reposición presentado el 4 de mayo de los corrientes.

La acción de tutela tiene como fundamento los hechos siguientes:

1.- Aduce la accionante que el 13 de julio de 2019 sufrió un accidente laboral que le generó una serie de lesiones, afectando su sistema esquelético y muscular; meniscos y región de columna lumbosacra.

2.- Afirma que el 13 de marzo de 2020 la ARL Sura emitió dictamen de pérdida de capacidad con un porcentaje de 0.0 %.

3.- Que debido a la pandemia originada por covid 19, no pudo presentar el recurso de reposición y en subsidio de apelación al implementarse en todo el territorio nacional una serie de medidas restrictivas entre ellas el aislamiento.

4.- Sostiene que solicitó a la ARL Sura tener en cuenta el medio impugnativo formulado el 04 de mayo, considerando que los términos se encontraban suspendidos por el aislamiento obligatorio levantado el 01 de septiembre de 2020 donde se dio paso al aislamiento selectivo inteligente.

5.- Aduce que la ARL SURA el 1 de octubre de 2020 dio respuesta a su petición expresando que se acogen a lo normado en el art. 142, ley 0019 de 2012 donde se consagra un término de 10 días para formular la impugnación que sería remitida ante la Junta Regional de Calificación.

6.- Cuestiona que la ARL desconozca la emergencia sanitaria y la adopción de restricciones de movilidad que le impidieron presentar la inconformidad al dictamen.

7º Afirma que se encuentra en un delicado estado de salud como los soporta con su historia clínica sin que la entidad de salud le esté brindando los servicios que necesita dado que su empleador se encuentra en mora de pago de servicios sin que a la fecha reciba las atenciones que necesita.

8.- En sede de tutela solicita ordenar a la ARL SURA dar trámite al recurso de reposición que presentó el 4 de mayo de 2020 y se dé continuidad al trámite de calificación de pérdida de la capacidad laboral

## I. TRAMITE ADOPTADO.

Al establecerse el cumplimiento de los requisitos dispuestos en la acción de tutela, mediante proveído del 7 de diciembre de 2020, se admitió la demanda y se ordenó imprimirle el trámite previsto por el decreto 2591 de 1991. En la misma providencia se dispuso solicitar los informes necesarios a la accionada y a los entes vinculados. Se decretaron las pruebas que se consideraron pertinentes. Así mismo, se solicitó al accionante informar sobre su capacidad económica.

LA EPS EMSSANAR a través de Mirian Amparo Lasso Acosta en calidad de Abogada de la entidad, refirió que la usuaria se encuentra afiliada en el régimen subsidiado desde el 4 de julio de 2013, tal como se demuestra en la base Adres en régimen activo.

Con respecto a los interrogantes que la accionante le formuló, indica que la tutelante sufrió un accidente laboral en el año 2019, siendo desvinculada laboralmente en mayo de 2020, aclara que todas las incapacidades que se generaron con ocasión de la patología, son competencia de la ARL a la cual fue afiliada.

Refiere que la peticionaria, se encuentra recibiendo atención como afiliada de la entidad y en ningún momento le ha negado la prestación del servicio como ella

Acción de Tutela: 76-520-40-03-006-2020-00250-00

Accionante: Alba Mary Campo Morales

Accionado: ARL Sura y EPS Emssanar

Sentencia: 001

refiere, al contrario la última atención fue el 9 de diciembre de 2020 tal como quedo en el registro de todas las atenciones prestadas.

Agrega que recibió atención médica con especialista en Neurocirugía y exámenes diagnósticos de torácica simple y radiografía de cadera comparativa.

Comunica que la usuaria fue desvinculada el 31 de mayo de 2020 y hasta la fecha no hay aportes por parte del empleador el cual le reporta una mora desde junio de 2019 por tres días, sin que se hubiese presentado ningún pago con respecto a los aportes de la accionante.

Finalmente, solicita que se desvincule del presente trámite tutelar, debido a que no han vulnerado ningún derecho de la accionante.

LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRESS), luego de traer a colación diferentes normas y pronunciamientos de la Corte alusivos a su naturaleza jurídica y los derechos cuyo amparo se persigue, refieren que para el caso concreto, la carga constitucional y legal de dar respuesta, no se encuentra en cabeza del ADRES, configurándose una falta de legitimación en la causa por pasiva. Solicita negar el amparo ya que la entidad no ha desplegado ningún tipo de conducta vulneratoria.

En conversación vía telefónica con la accionante, manifiesta que actualmente no está laborando; que su grupo familiar está conformado por ella y su esposo quien trabaja independiente, es la persona encargada de todos los gastos del hogar, incluyendo el pago del arrendo. Informa que la empresa W PTAR para la cual labora no paga sus salarios, y tampoco la salud, ofreciendo como respuesta por parte de la empresa de que a nadie se cancela seguridad social, siendo esta la razón por la que no se genera incapacidad pese a sus dolencias develadas en esta tutela.

Al trámite tutelar se vinculó la Secretaria de Salud Municipal y la Secretaria de Salud Departamental.

Sura no dio contestación a esta tutela lo que significa que acepta los hechos sin perjuicio de que el material probatorio arroje una conclusión diferente.

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Competencia.

Conforme lo preceptúa el artículo 86 de la Carta Política, esta Instancia Constitucional es competente para pronunciarse a fondo respecto a la acción de tutela interpuesta a favor de la señora Alba Mary Campo, en contra de la ARL SURA y la EPS EMSSANAR, tal como se dispone en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991.

## 2. Presupuestos de la acción

Se encuentran reunidos los requisitos señalados para emitir sentencia. La demanda fue presentada en debida forma; la capacidad para ser partes y la legitimación en la causa se encuentra acreditada toda vez que la accionante está legitimada para impetrar la acción como presunta afectada en sus derechos fundamentales y la accionada como extremo pasivo de esta acción, al vulnerar presuntamente con su actuación, los derechos reclamados en el escenario tutelar.

El de inmediatez se advierte cumplido al verificar que la tutela fue interpuesta en un término razonable de cara a la respuesta otorgada por la ARL SURA el 1 de octubre de 2020.

## 3. Problema jurídico:

El problema jurídico que debe dirimir esta Judicatura es el siguiente:

¿Se han vulnerado los derechos fundamentales al debido proceso y a la salud de la señora Alba Mary Campo Morales por parte de la ARL SURA al negarse a dar trámite al recurso de reposición que presentó extemporáneamente el 4 de mayo de 2020 y la falta de atención médica que esgrime en su escrito?

## 4. Tesis del Despacho.

La tesis que sostendrá este Despacho es que no ha sido vulnerado el derecho fundamental del debido proceso.

## 5. Marco normativo y jurisprudencial

### 5.1 El Debido proceso dentro de las actuaciones administrativas.

Dentro de las garantías amparadas por la Carta Política, se encuentra el respeto y observancia del debido proceso tanto en las actuaciones judiciales como administrativas, protección que se eleva desde ese marco, al rango de fundamental y que ha sido entendido 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 guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”<sup>1</sup>.*

Bajo ese postulado jurisprudencial, se abandera dentro de las actuaciones surtidas por los entes estatales y particulares que desempeñen una función pública, el deber de proseguir sus funciones con apego a la legalidad, a los preceptos constitucionales y a los principios legales de buena fe<sup>2</sup> y confianza legítima de los administrados<sup>3</sup>.

## 5.2 El principio de subsidiariedad en las actuaciones administrativas

Ahora, es del caso puntualizar que la valoración de ese debido proceso no puede desconocer dentro de ese estudio concreto si para el caso, el ejercicio de la acción de tutela resulta procedente a partir de la observancia del principio de subsidiariedad, pues como regla general se predica que esta acción frente a ese tipo de actos es improcedente al existir la acción contencioso administrativa que puede ser ejercitada, determinando: “(...) *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*”<sup>4</sup>.

No obstante, la excepción a esta regla general se predica en aquellos eventos en que se puede demostrar que ese mecanismo no alcanza la efectividad necesaria para asegurar una protección cierta y real como eventos en los cuales debe examinar los siguientes aspectos puntuales:

*“(...) En primer lugar, resulta de especial importancia que la autoridad administrativa haya notificado el inicio de la actuación a los afectados, procedimiento indispensable para que estos puedan ejercer su derecho de defensa y contradicción.*

*En segundo lugar, si los ciudadanos fueron efectivamente notificados, es necesario que hayan asumido una actuación diligente en la protección de sus derechos, pues son ellos los primeros llamados a velar porque sus garantías fundamentales e intereses legítimos sean respetados. En este sentido, los particulares deben haber agotado todos los recursos administrativos y los medios de control regulados en la legislación vigente que hayan tenido a su alcance.*

*Empero, cuando la entidad accionada, en un obrar negligente o abusivo, no ponga en conocimiento del ciudadano afectado el inicio de una actuación administrativa adelantada en su contra, el procedimiento administrativo queda viciado de nulidad, debido a que se impide el ejercicio del derecho de defensa. En consecuencia, se vulnera el derecho fundamental al debido proceso. En ese evento, deberá estudiarse si con el acto administrativo proferido se puede ocasionar*

<sup>1</sup> Sentencia T-502 de 2010.

<sup>2</sup> Sentencia T-502 de 2010.

<sup>3</sup> Sentencia T-048 de 2009

<sup>4</sup> Sentencia T-957 de 2011

*un perjuicio irremediable, de ser así resulta procedente acudir a la acción de tutela, de lo contrario se debe acudir al medio de control ordinario previsto por el legislador.*

*Por otro lado, en lo que tiene que ver con el principio de **inmediatez**, es pertinente resaltar que la finalidad de la acción de tutela en comento es garantizar una protección efectiva, actual y expedita frente a la transgresión o amenaza inminente de un derecho fundamental, motivo por el cual, entre la ocurrencia de los hechos en que se funde la pretensión y la presentación de la demanda, debe haber transcurrido un lapso razonable.(...)''*

## **6.- El caso concreto**

La señora Alba Mary Campo Morales, presentó acción de tutela al considerar que se está violando el derecho al debido proceso y el de salud vulnerados presuntamente por la ARL SURA y la EPS EMSSANAR, teniendo en cuenta que el 13 de julio de 2019 sufrió un accidente laboral que le generó lesiones musculares y de columna que fueron calificadas por la ARL SURA en un porcentaje de 0% sin que le fuera posible formular recursos frente a dicha calificación en término, debido al estado de emergencia decretada por el gobierno nacional que dispuso el aislamiento obligatorio. Asegura que el 20 de mayo del año 2020 formuló el medio exceptivo desechado por extemporáneo por parte de la ARL.

LA EPS EMSSANAR refirió que en ningún momento le están vulnerando derechos a la actora, toda vez que le han venido prestando los servicios de salud tal como se puede evidenciar en el informe de salud, destacando que la accionante se encuentra vinculada a esa entidad desde el 4 de julio de 2013 y actualmente se encuentra en el régimen subsidiado, agregando que la última atención médica data del 9 de diciembre de 2020.

Ante las súplicas deprecadas en sede de tutela, la entidad accionada ARL SURA no acercó escrito alguno desvirtuando los hechos que originaron la acción constitucional, lo que en principio lleva a tener por ciertos los hechos referidos en la tutela, sin perjuicio que las pruebas arrojen una conclusión diferente .

Sea menester destacar, que el asunto sometido al conocimiento de este juzgado adquiere relevancia constitucional al fundarse en una presunta conculcación del derecho fundamental al debido proceso derivada de la negación de la ARL SURA en tener en cuenta el recurso presentado extemporáneamente el 4 de mayo de 2020 contra el dictamen del 13 de marzo de 2020 en que la entidad la notificó de la calificación por pérdida de la capacidad laboral, de donde se sigue que es este el escenario procesal adecuado para establecer la existencia o no de una posible amenaza al derecho enunciado.

---

<sup>5</sup> T-051 de 2016

Corresponde analizar desde la órbita constitucional si la actuación de la ARL SURA resulta razonada, o por el contrario se convierte en una afrenta al debido proceso.

De los elementos de convicción allegados al Despacho, se puede establecer que la ARL SURA, el 13 de marzo de 2020 emitió y notificó a la actora el dictamen de pérdida de capacidad laboral No. 1310505606-534993 en un porcentaje de 0.0%, expresando en su comunicación que contaba con 10 días hábiles para expresar su inquietud o desacuerdo bajo lo dispuesto en el art. 142 ley 019 de 2012. La libelista informa en su escrito tutelar que durante el plazo concedido no ejerció su derecho de contradicción por cuanto para la fecha, el Gobierno Nacional decretó el estado de emergencia sanitaria por Covid-19 restringiendo la circulación bajo la figura de aislamiento obligatorio, siendo este el motivo para que apenas el 04 de mayo de 2020 deprecara el citado medio exceptivo.

A pesar de que en el término de contestación la entidad Sura omitió pronunciarse frente a la acción de tutela, para esta Judicatura, no le asiste razón a la accionante para predicar una afectación a su derecho fundamental de debido proceso debido a la ausencia de medios probatorios que permitan establecer algún tipo de gestión de la actora dirigida a establecer durante el periodo dispuesto para la formulación del recurso, algún medio adicional de remisión de su escrito.

Es de ver que la actora perfectamente podía acudir a la línea telefónica dispuesta por Sura e indagar frente a la manera de interponer el recurso o a los canales digitales (correo electrónico) al que pueden acceder para su presentación por ese medio que por demás figuran en la pagina web de la entidad<sup>6</sup>.

Asimismo, la verificación de los sendos decretos dispuestos por el Gobierno Nacional dan cuenta de que el decreto 457 de 2020 en el que se dispuso el aislamiento obligatorio consagró una serie de excepciones dentro de las que se encuentra la prevista en el numeral 27 donde se avala el funcionamiento de los servicios postales y de mensajería, de donde se infiere que ejerciendo su derecho a la movilización de una persona por núcleo familiar, podía acudir también a ese medio físico de correo.

En tan sentido, no encuentra el Despacho que en el expediente exista alguna circunstancia que pudiera impedir la remisión del recurso, máxime si en la actualidad los medios electrónicos son la herramienta más usada para el desarrollo de ese tipo de actuaciones y sin que se determine alguna circunstancia que impidiera a la peticionaria acudir a esos mecanismos, a lo que debe sumarse, la escasa gestión de la tutelante en orden a obtener información sobre qué medio era dispuesto durante el término de aislamiento. En tal sentido no es la tutela un

---

<sup>6</sup> <https://www.arlsura.com/index.php/ley-de-transparencia>

Acción de Tutela: 76-520-40-03-006-2020-00250-00

Accionante: Alba Mary Campo Morales

Accionado: ARL Sura y EPS Emssanar

Sentencia: 001

medio para revivir términos legalmente concluidos tal como lo ha indicado la Corte Constitucional al indicar:“(...) *Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha advertido que el tutelante no puede acudir a la acción de tutela para enmendar omisiones o demoras en las cuales él mismo haya incurrido(...)*”<sup>7</sup>

Las anteriores consideraciones fácticas de cara a los elementos de convicción allegados, no encuentra sustento la alegada vulneración al debido proceso, pues las actuaciones administrativas desplegadas por la ARL SURA se tornan ajustadas a los preceptos legales.

Adicionalmente, tampoco se advierte conculcación del derecho fundamental a la salud como lo informa la actora, toda vez que las evidencias probatorias allegadas por Emssanar permiten establecer que se están prestando los servicios de salud que ha necesitado en razón a la vinculación a régimen subsidiado del que actualmente hace parte.

#### IV.- DECISIÓN.

En razón y mérito de lo expuesto, el JUZGADO SEXTO CIVIL MUNICIPAL DE PALMIRA, Valle del Cauca, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### RESUELVE:

Primero: NO TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso y a la salud de la señora Alba Mary Campo Morales, identificada con cédula de ciudadanía No. 138.705.109, de acuerdo a la parte considerativa de la presente providencia.

Segundo: NOTIFICAR la decisión a las partes por el medio más expedito conforme lo previene el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991

Tercero: La presente decisión puede ser objeto de impugnación ante el superior jerárquico, dentro de los tres días siguientes a su notificación.

Cuarto: Si esta providencia no fuere impugnada en los términos consagrados por la ley, REMÍTASE el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

Quinto: ARCHIVAR el expediente previa desanotación de rigor en el libro radicator, una vez se surta el trámite de revisión ante la Corte Constitucional.

---

<sup>7</sup> Sent. T 490 de 2008



Acción de Tutela: 76-520-40-03-006-2020-00250-00

Accionante: Alba Mary Campo Morales

Accionado: ARL Sura y EPS Emssanar

Sentencia: 001

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



DEISSY DANEYI GUANCHA AZA  
JUEZA

Firmado Por:

**DEISSY DANEYI GUANCHA AZA  
JUEZ MUNICIPAL  
JUZGADO 006 CIVIL MUNICIPAL PALMIRA**

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:

**02b06517def5e2ce509683cd6814d4826986456f04c6edbeeb04471d57b2dde0b**

Documento generado en 13/01/2021 11:38:21 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**