



Cartagena de Indias D. T. y C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Acción	TUTELA
Radicado	13-001-33-33-008-2023-00282-01
Accionante	SINDY DEL CARMEN JIMÉNEZ RUÍZ
Accionado	SALUD TOTAL EPS y COLPENSIONES
Tema	<i>Confirma – Improcedencia de la acción de tutela para ordenar el pago de incapacidades laborales, al no superarse el requisito de subsidiariedad - No se agotó el trámite administrativo correspondiente – No se advierte vulneración alguna frente al trámite de calificación de pérdida de la capacidad laboral.</i>
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II.- PRONUNCIAMIENTO

La Sala de Decisión No. 004 de este Tribunal decide la impugnación presentada por la parte accionante¹, contra el fallo de tutela de fecha diecinueve (19) de julio de dos mil veintitrés (2023)², proferido por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio del cual se declaró la improcedencia de la acción de tutela.

III.- ANTECEDENTES

3.1. Pretensiones³.

En ejercicio de la acción de tutela, la señora Sindy del Carmen Jiménez Ruiz, elevó las siguientes pretensiones:

Primero: Que se ordene a Salud Total EPS o Colpensiones que, a la mayor brevedad posible, reconozca y pague las incapacidades comprendidas entre el 27 de mayo al 23 de julio de 2023.

Segundo: Se ordene a Colpensiones o Salud Total para que, a la mayor brevedad posible, sea remitida a la junta de calificación regional, debido a su estado de salud degenerativo.

3.2. Hechos⁴.

Indicó la accionante tener 32 años de edad, haber trabajado en cargos administrativos de asistente y encontrarse actualmente laborando por prestación de servicios en la refinería de Cartagena en cargos de apoyo

¹ Doc. 11 Exp. Digital.

² Doc. 09 Exp. Digital.

³ Fol. 8 – 9 Doc. 01, Exp. digital

⁴ Fols. 1 – 8 Doc. 01, Exp. Digital.



13-001-33-33-008-2023-00282-01

administrativo a la operación, señaló ser una persona situación de debilidad manifiesta y ser cabeza de hogar, estando a cargo de su madre de 62 años de edad, quien no cuenta con pensión ni con ayudas económicas externas.

Desde el año 2022 ha presentado varias afecciones que han deteriorado su salud y afectado su vida laboral, por lo cual, cuenta con 250 días de incapacidad continua, desde el 15 de noviembre de 2022 hasta el 23 de julio de 2023; dichas enfermedades han tenido un mayor impacto en sus ojos, por ende, se encuentra en tratamiento con retinólogo, endocrinólogo, inmunólogo, neurooftalmólogo, dermatólogo y reumatólogo, con diagnóstico "de hipertiroidismo, desprendimientos de la retina, trastorno del iris y del cuerpo ciliar, no especificado, desprendimiento seroso de la retina, iridociclitis, no especificada y se realiza sospecha de enfermedad de vogth koyonagi harada por uveitis + desprendimiento + vitíligo + diagnostico reservado según ultima historia clínica de Retinólogo".

Como consecuencia de lo anterior, superados los 120 días de incapacidad se solicitó a la EPS concepto de rehabilitación integral, siendo emitido el 13 de abril con concepto favorable pronóstico bueno, sin embargo, al faltar diagnósticos de otros especialistas en la historia clínica, el 24 abril, día 150 de incapacidad, fue modificado por la entidad, indicando que el concepto era desfavorable con pronóstico malo. Debido a esto, presentó una solicitud el día 06 de junio de 2023, con rad. 06062323664 solicitando valoración por medicina laboral, una explicación del motivo por el cual se cambió el concepto de rehabilitación y el pago de las incapacidades, con fundamento en el artículo 41 de la Ley 100, inciso 6°.

Salud Total EPS agendó cita para medicina laboral el día 22 de junio, en la cual se confirmó el concepto antes brindado, e indicándole a la accionante que dicha situación pasaba a ser responsabilidad de la AFP Colpensiones, igualmente, afirmó que la entidad había pagado las incapacidades hasta el día 180 y las que se generaron posteriormente hasta el momento del envío del concepto de rehabilitación integral a Colpensiones, es decir, la última incapacidad pagada fue la comprendida entre el 16 y el 27 de mayo de 2023, correspondiente a 11 días de una quincena, por lo tanto, a partir del día 27 de mayo de 2023 corresponde a Colpensiones el pago de las incapacidades causadas con posterioridad, mismas que no han sido canceladas.

Así pues, el día 25 de mayo de 2023 se acercó a Colpensiones solicitando el pago de las incapacidades y presentando la documentación para valoración de pérdida de capacidad laboral, a lo cual le informan de manera verbal en las oficinas de Colpensiones que, debido al concepto de rehabilitación desfavorable, debía esperar valoración de pérdida de capacidad laboral, misma que podía tardar hasta 4 meses, y frente al pago de las incapacidades, no es responsabilidad de la entidad.



13-001-33-33-008-2023-00282-01

Por último, agregó que el pago de las incapacidades es el único sustento con el que cuenta, por tanto, se está viendo afectado su mínimo vital y su vida digna.

3.3. CONTESTACIÓN

3.3.1. COLPENSIONES⁵.

Indicó la entidad que, una vez consultado el sistema de información, se evidenció que Salud Total EPS la notificó el día 25 de abril de 2023 del concepto de rehabilitación desfavorable de la accionante, por lo cual, en razón a esto, no le asiste el derecho al reconocimiento de incapacidades, de acuerdo al artículo 142 del Decreto 019 de 2012, agregó que, Colpensiones está a cargo por enfermedad general o accidente de origen común, hasta por 360 días calendario, siempre y cuando cuente con concepto de rehabilitación favorable adicionales a los primeros 180 días reconocidos por su Entidad Promotora de Salud (EPS). Asimismo, señaló que la actora no radicó solicitud de reconocimiento del subsidio por incapacidad, como tampoco se observa en los hechos y anexos de la demanda prueba que contradiga tal afirmación, por tanto, Colpensiones no cuenta con los soportes documentales para estudiar el reconocimiento de la prestación.

Frente a la calificación de pérdida de capacidad laboral, agregó que no puede acceder a la pretensión de remisión a la junta de calificación regional de la señora Jiménez Ruiz, hasta tanto exista un dictamen de pérdida de capacidad laboral emitido en primera oportunidad por la EPS o por Colpensiones, en consecuencia, verificado el sistema de información, se evidenció la radicación de solicitud de determinación de pérdida de la capacidad laboral el día 25 de mayo de 2023, por tanto, todavía se encuentra en términos para resolver la solicitud, el cual es de 4 meses según el artículo 33 de la Ley 100/93, considerando, además, que la Dirección de Medicina Laboral requirió a la actora mediante oficio del 01 de junio de 2023 con el fin de complementar su trámite con exámenes adicionales.

Por otra parte, advirtió la existencia de otros medios idóneos y eficaces para la protección de los derechos presuntamente vulnerados, así como la inexistencia de un perjuicio irremediable que haga procedente el estudio de la presente acción, y, manifestó la improcedencia del pago de incapacidades cuando el trabajador cuenta con concepto de rehabilitación desfavorable, fundamentado en el artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012, en atención a lo anterior, realizó un recuento del trámite administrativo que se debe llevar a cabo para solicitar el pago de incapacidades, así como del procedimiento interno para el reconocimiento y pago de dicho subsidio.

Por último, solicitó que se deniegue la acción de tutela por cuanto las pretensiones son improcedentes, por no cumplir con los requisitos de procedibilidad.

⁵ Fols. 3– 19 Doc. 07, Exp. Digital.



3.3.2. SALUD TOTAL EPS⁶

Inició su escrito señalando que la accionante se encuentra afiliada a Salud Total EPS-S S.A. régimen contributivo en calidad de cotizante, en estado de afiliación activo, garantizándole integralmente los servicios asistenciales médicos que propende el sistema general en salud; informó que la entidad liquidó las incapacidades conforme al Decreto 1427 de 2022, por lo tanto, debe ser desvinculada de la acción en estudio en atención a una falta de legitimación por pasiva, aclarando la importancia de la radicación en términos de ley, por parte del empleador y usuario, de los certificados de incapacidad ante la EPS con el fin de agilizar el trámite pertinente para la notificación del concepto de rehabilitación integral.

Asimismo, se escaló el caso al área de prestaciones económicas, quienes confirmaron el pago de incapacidades inferiores a 180 días, además, verificados las bases de datos, no se evidenciaron incapacidades pendientes por transcripción; aclaró que la accionante completó los 180 días de incapacidad continuos el 21 de mayo del 2023, por tanto, desde el día 12 (sic) de mayo de 2023² (sic), día 181 de incapacidad, le corresponde directamente al fondo de pensiones realizar el reconocimiento económico de las incapacidades e iniciar el proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral.

La entidad emitió CRI favorable de la usuaria, notificada a Colpensiones el 14 de abril de 2023, sin embargo, se realizó una actualización de éste, considerando que el diagnóstico de las patologías de la actora es desfavorable, procediendo notificar al fondo de pensiones el 25 de abril de 2023, entonces, teniendo en cuenta que la notificación se efectuó dentro de los 180 días, le corresponde a Colpensiones asumir el reconocimiento de las incapacidades restantes. Para el efecto, trajo a colación el decreto 1427 de 2022, compilado en el Decreto 780 de 2016, en su artículo 2.2.3.3.1, el cual señala las condiciones legales para el reconocimiento y pago de incapacidades de origen común, e indica, que el fondo de pensiones debe generar calificación de PCL máximo a los 30 días desde la fecha de la generación de CRI desfavorable.

Con el concepto de rehabilitación integral desfavorable se considera la imposibilidad de rehabilitación del trabajador, por lo cual, antes del día 150 el fondo de pensiones debe remitir los casos las Juntas de Calificación de Invalidez, por tanto, para ello previamente Colpensiones debe realizar la calificación de pérdida de capacidad laboral; respecto del resultado, si el porcentaje de pérdida de capacidad laboral es del 50% o mayor se genera el reconocimiento de una pensión de invalidez a favor del trabajador afectado, a cargo del fondo de pensiones, asimismo, los costos que se generen del proceso de calificación deben ser asumidos por la entidad del régimen de

⁶ Fols. 2 – 12 Doc. 08, Exp. Digital.

13-001-33-33-008-2023-00282-01

pensiones que asuma el caso por ser un riesgo calificado de común, de conformidad con según el parágrafo 2 del artículo 6 del Decreto 2463 de 2001.

Finalmente, solicitó que se deniegue la acción de tutela, pues la entidad accionada no ha vulnerado los derechos fundamentales de la parte actora.

3.4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁷.

El Juzgado Octavo Administrativo de Cartagena, en sentencia del 19 de julio del 2023, resolvió declarar la improcedencia de la acción de tutela; como fundamento de su decisión, el A-quo indicó que, la acción de tutela no es el mecanismo procedente para solicitar el reconocimiento y pago de incapacidades laborales.

Si bien excepcionalmente resulta procedente para promover este tipo de pretensiones cuando quiera que se encuentre demostrado que la parte actora se encuentra ad portas de sufrir un perjuicio grave e irremediable, en el caso en estudio no se evidencian todos los elementos de juicios que permitan colegir que la accionante se encuentra en tal situación, pues, a pesar de allegar pruebas documentales que permiten colegir que padece problemas de salud, por los cuales se le han expedido las incapacidades, no aporta elementos de pruebas adicionales como otros medios de conocimientos, declaraciones extra juicios o testimonios que demuestren de forma concreta la afectación a su mínimo vital y el de su madre, y a su vez, dieran fe que el núcleo familiar de la actora está constituido solo por ella y su madre, sin haber otro familiar con la capacidad de satisfacer las necesidades del hogar.

Por último, frente a la solicitud de remisión a la Junta Regional de Calificación de Pérdida de Capacidad Laboral de Bolívar, no hay lugar a conceder dicha pretensión, pues de acuerdo a las normas que regulan el procedimiento para la calificación del origen de la enfermedad y del porcentaje de la pérdida de la capacidad laboral, no se ha surtido o no habido pronunciamiento por parte de las entidades del sistema de seguridad social EPS, Administradora de Pensión o ARL ni tampoco se advierte haberse suscitado alguna controversia para que sea remitido su caso.

3.5. IMPUGNACIÓN⁸.

Como motivo de inconformidad, la parte actora manifestó que el A – quo no valoró de manera detenida y en conjunto todas las pruebas allegadas a la presente acción con el fin de establecer a cuál entidad corresponden el pago de las incapacidades, lo anterior a pesar de encontrarse en una situación de debilidad manifiesta, además, no es de recibo el argumento de tener que cumplir la formalidad de realizar una petición ante Colpensiones para solicitar el pago de las incapacidades ya que su responsabilidad se ha establecido por

⁷ Doc. 09, Exp. Digital.

⁸ Fols. 2 – 14 doc. 11, Exp. Digital



13-001-33-33-008-2023-00282-01

vía jurisprudencial, siendo reconocida también por Salud Total EPS, pues de su informe de tutela es posible extraer que el fondo de pensiones tenía conocimiento formal de su situación.

Reiteró estar padeciendo múltiples enfermedades desde el año 2022, mismas que han tenido mayor impacto en su salud visual por lo cual se encuentra en tratamiento con diversos especialistas, en consecuencia, cuenta con 265 días de incapacidad continua actualmente, iniciando el día 15 de noviembre de 2022 hasta el 09 de agosto de 2023, por tanto, les asiste el deber a las autoridades, en este caso Colpensiones, de protegerla y no enviarla a realizar un trámite administrativo ni judicial dispendioso.

Señaló que una vez entregado el concepto desfavorable a Colpensiones, se dirigió a la entidad a solicitar de manera verbal el pago de las incapacidades, a lo cual se le informó que no era viable el pago por incapacidad cuando el concepto era desfavorable; asimismo, el Juez de primera instancia está en la obligación de realizar una búsqueda exhaustiva, ya sea normativa o jurisprudencialmente, cuando hay disparidad de conceptos, rutas o trámites, con el fin de determinar la situación, siendo en el presente asunto la responsabilidad del pago de las incapacidades, llevando a cabo un recuento de los fundamentos normativos expuestos en el escrito de tutela.

Por último, solicitó la revocación de la sentencia impugnada, para que, en su lugar, se indique cual es ente responsable a cancelar las incapacidades por enfermedad de origen común a partir del día 181, así como señalar y ordenar al ente encargado de la remisión a la junta regional de calificación, a efecto de determinar su pérdida de capacidad.

3.6. ACTUACIÓN PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Por auto de fecha 26 de julio de 2023⁹ se concedió la impugnación interpuesta por la parte accionante¹⁰, siendo asignado el conocimiento del asunto a este Tribunal, de conformidad con el reparto realizado en fecha 03 de agosto de 2023¹¹, por lo que se admitió a través de providencia de fecha 04 de agosto 2023¹².

IV. -CONTROL DE LEGALIDAD.

Revisado el expediente se observa, que en el desarrollo de las etapas procesales no existen vicios procesales que acarreen nulidad del proceso o impidan proferir decisión, por ello, se procede a resolver la alzada.

⁹ Doc. 12, Exp. Digital.

¹⁰ Doc. 11, Exp. Digital.

¹¹ Doc. 14, Exp. Digital.

¹² Doc. 15, Exp. Digital.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

5.1. Competencia

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en **SEGUNDA INSTANCIA**, según lo establecido por artículo 32 del Decreto de Ley 2591 de 1991.

5.2. Problema jurídico

De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscribe en esta instancia es el siguiente:

¿Se encuentran reunidos los requisitos de procedencia de la acción de tutela para solicitar el pago de las incapacidades de origen común, así como la protección a los derechos fundamentales de petición y debido proceso?

Una vez resuelto lo anterior, se entrarán a resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿Existe una vulneración de los derechos al mínimo vital y seguridad social del accionante por parte de Salud Total EPS y Colpensiones al omitir el pago de las incapacidades generadas desde el día 15/11/2022 hasta el 23/07/2023, así como también, por la omisión de adelantar el trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral y remitir el asunto a la Junta Regional de Invalidez?

5.3. Tesis de la Sala

La Sala confirmará la sentencia de primera instancia por cuanto no se encuentra satisfecho el requisito de subsidiariedad, pues la accionante no agotó el trámite administrativo para el reconocimiento y pago de incapacidades dispuesto por Colpensiones al no presentar petición previa ante dicha entidad, por tanto, no puede desconocerse el respectivo proceso para la obtención del pago de las prestaciones económicas y acudir de forma directa e inmediata ante el juez constitucional.

Asimismo, se advirtió que Colpensiones se encuentra adelantando el procedimiento para la calificación de la pérdida de la capacidad laboral, pues requirió a la actora para la complementación de la solicitud, además, al momento de la presentación de la demanda y del proferimiento de este fallo, se encuentra dentro del término legal para resolver; por tanto, no se aprecia vulneración alguna. Conforme a lo anterior, no es posible ordenar la remisión a la Junta Regional de Invalidez pues no se ha agotado el trámite de calificación en primera oportunidad.



5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Para abordar los problemas jurídicos planteados la Sala estudiará los siguientes temas: i) Generalidades de la acción de tutela; ii) Procedencia de la acción constitucional para el pago y reconocimiento de incapacidades de origen común; y, iii) Caso concreto.

5.4.1. Generalidades de la acción de tutela

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario; es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso. Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable.

5.4.2. Procedencia de la acción constitucional para el pago y reconocimiento de incapacidades de origen común

La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia¹³, ha establecido que el reconocimiento y pago de las incapacidades laborales adeudadas procede por la vía de la acción de tutela, en aquellos casos en los que el juez constitucional advierta que el no pago de incapacidades pueda generar un

¹³ Ver [sentencia T 265 de 2022 M.P. Cristina Pardo Schlesinger](#); [sentencia T-194 de 2021 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo](#); [sentencia T-876 de 2013 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo](#); [sentencia T 140 de 2016 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio](#)



13-001-33-33-008-2023-00282-01

detrimento mayor a los derechos del tutelante, toda vez que, existen factores como la edad, el estado de salud, las condiciones económicas, sociales y familiares, que son aspectos de obligatoria ponderación, pues exigirle a ciertas personas asumir las complejidades propias de los procesos ordinarios, en algunos casos podría redundar en que la vulneración de un derecho fundamental, como la dignidad humana o el mínimo vital, se prolongue de manera injustificada. Así las cosas, la sentencia T-490 de 2015¹⁴ fijó una serie de reglas en materia de idoneidad de la acción de tutela para el reconocimiento de las incapacidades médicas laborales por parte de las E.P.S.

En este sentido, menciona el Máximo Órgano de Cierre Constitucional, mediante esta misma sentencia, que se presume que el pago de las incapacidades laborales constituye la única fuente de ingreso con la que el trabajador cuenta para garantizar su subsistencia y la de su familia, es por ello que a pesar de la existencia de otras vías judiciales por las cuales se pueden reclamar los beneficios prestacionales, entre ellas las incapacidades, se hace necesaria la intervención del Juez de tutela a fin de neutralizar el perjuicio irremediable al que se ve sometido el solicitante.

En consecuencia, la acción de tutela se eleva como el mecanismo idóneo para la protección de derechos fundamentales como el mínimo vital, la salud y la seguridad social, cuando el peticionario se ve desprovisto del pago de este subsidio económico, aun cuando el conocimiento de las reclamaciones concernientes a las prestaciones económicas del Sistema de Seguridad Social Integral corresponda, en principio, a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social, trámite que tiende a carecer de idoneidad, en razón del tiempo que llevaría definir un conflicto de esta naturaleza, lo cual, habilita a la tutela, para resolver esta clase de litigios, siempre que se cumplan con los principios generales de la acción constitucional¹⁵.

5.5. CASO CONCRETO

5.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

Teniendo en cuenta los hechos planteados en el escrito de tutela, su contestación, y los argumentos expuestos en las impugnaciones presentadas, corresponde a la Sala dar respuesta al primer problema jurídico del asunto, consistente en la verificación del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la tutela, así:

(i) Legitimación por activa: Se encuentra en cabeza de la señora Sindy del Carmen Jiménez Ruiz por ser el titular de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, con ocasión de la presunta falta de pago de las incapacidades generadas desde 15/11/2022 hasta el 23/07/2023¹⁶,

¹⁴ [Sentencia T-490 de 2015 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio](#)

¹⁵ [Sentencia T-161 del 2019 M.P. Cristina Pardo Schlesinger](#)

¹⁶ Fol. 8 – 20 Doc. 02 Exp. Digital.



13-001-33-33-008-2023-00282-01

reconocidas en su favor y cuyo pago pretende, así como también por haber sido calificada por Salud Total EPS con un concepto de rehabilitación desfavorable¹⁷.

(ii) Legitimación por pasiva: La ostenta Salud Total EPS, por ser quien expidió las incapacidades médicas desde el 15/11/2022 hasta el 23/07/2023¹⁸ y quien reportó a Colpensiones el concepto médico de rehabilitación desfavorable de la actora, además, como quiera que ante ésta se tramitan las incapacidades correspondientes a los primeros 180 días; de igual forma, está legitimada la AFP Colpensiones, por ser la administradora de pensiones a la cual se encuentra afiliada la accionante, entidad encargada del pago de incapacidades médicas por origen común a partir de los 180 días hasta los 540 o hasta tanto realice la calificación de la pérdida de capacidad laboral.

(iii) Inmediatez: Encuentra esta judicatura que, las incapacidades allegadas datan del 15/11/2022 hasta el 23/07/2023¹⁹, habiéndose presentado la acción de tutela el 06/07/2023²⁰, por lo cual, es posible evidenciar que la actora se encontraba incapacitada al momento de la presentación de la acción en estudio, y por tanto, dentro del término de los seis (6) meses previstos como razonable por la jurisprudencia de la Corte Constitucional²¹ y el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo²².

Además, también debe tenerse en cuenta que el asunto versa sobre la falta de pago de las incapacidades causadas a su favor y la no realización de la calificación de la pérdida de la capacidad laboral, circunstancias que, a juicio del accionante, permanecen en el tiempo afectando su mínimo vital, por ende, se cumple con este requisito.

(iv) Subsidiariedad: Conforme a lo plasmado en el marco normativo y jurisprudencial de este proveído, se estima que la acción de tutela no es, en principio, el medio idóneo para solicitar el reconocimiento y pago de las incapacidades médicas, por cuanto el interesado dispone del proceso laboral ordinario y del proceso abreviado ante la Superintendencia Nacional de Salud para obtener la protección de sus derechos; sin embargo, el juez constitucional no puede dejar de lado que *“la ausencia o dilación injustificada de dichos pagos afecta gravemente la condición económica del trabajador, así como sus derechos al mínimo vital y a la salud, pues éste deriva su sustento y el de su familia de su salario, que es suspendido temporalmente en razón a una afectación de su salud”*, además, el pago de las incapacidades médicas constituye también una garantía del derecho a la salud del trabajador, pues

¹⁷ Fol. 2 – 3 Doc. 02 Exp. Digital.

¹⁸ Fol. 8 – 20 Doc. 02 Exp. Digital.

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ Doc. 03 Exp. Digital.

²¹ [Corte Constitucional, Sentencia T-461 de 2019 M.P. Alejandro Linares Cantillo.](#)

²² [Consejo de Estado, Sentencia de unificación del Consejo de Estado, exp. 2012-02201-01, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.](#)



13-001-33-33-008-2023-00282-01

coadyuva a que se recupere satisfactoriamente, sin tener que preocuparse por la reincorporación anticipada a sus actividades laborales.

De igual forma, es dable destacar que esta Sala ha admitido la procedencia excepcional de la acción constitucional cuando se advierte una vulneración al debido proceso del accionante, cuando en el curso del trámite administrativo dispuesto para la obtención del pago de incapacidades las entidades imponen barreras administrativas desproporcionadas, pues no atienden de forma juiciosa ni hacen un estudio concreto de las peticiones de los usuarios, limitándose a informar que no se cumplen los requisitos exigidos sin explicar en detalle cuáles son estos y el procedimiento a seguir, pese a que los interesados con sus solicitudes sí reúnen dichas exigencias legales²³.

En el presente asunto, una vez revisado el expediente, se observa que la señora Jiménez Ruiz no agotó las actuaciones administrativas a su alcance pues no demostró haber presentado petición ante Colpensiones solicitando el reconocimiento y pago de las incapacidades adeudadas, pues, aunque la actora en su escrito de demanda aseveró haber presentado una petición de forma verbal en las instalaciones de la entidad, de conformidad con el artículo 15 del Decreto 1755 de 2015, cuando la modalidad de presentación sea la anterior, deberá quedar constancia de radicación de ésta, circunstancia que no se aprecia en tanto no se allegaron pruebas que permitan comprobar la veracidad de lo afirmado. En otras palabras, la petición debe presentarse en los formatos que tiene la entidad dispuestos para tal fin con el objeto de que le sean pagadas las incapacidades o subsidio por enfermedad a que tiene derecho como afiliada al sistema integral de seguridad social.

Por otro lado, el trámite establecido en el Decreto No. 1427 de 2022 artículo 2.2.3.4.1, para el reconocimiento y pago de dicha prestación económica dispone que la solicitud debe hacerse a través del medio dispuesto por la entidad, el cual para el caso de Colpensiones, se hace a través de la radicación de un formulario establecido para tal fin ante la dependencia de medicina laboral. Así pues, la única solicitud radicada de la cual se tiene constancia, por reposar en el acervo probatorio, es la de determinación de pérdida de capacidad laboral ante Colpensiones el día 25 de mayo de 2023²⁴.

En ese sentido, no es posible para este Despacho proceder a estudiar la vulneración alegada pues al no presentar solicitud previa se le coartó a Colpensiones la oportunidad de conocer detalladamente del asunto y pronunciarse de fondo sobre el mismo, por consiguiente, pretende entonces la accionante usar la acción de tutela como una instancia directa para la consecución de sus pretensiones, pese a estar la improcedencia de este mecanismo constitucional como vía de protección general, directa e inmediata tratándose del pago de prestaciones económicas.

²³ Al respecto ver sentencias de tutela proferidas en el año en curso (2023) dentro de los procesos con radicación corta Nos. [004-2023-00183-01](#), [009-2023-00093-01](#) y [010-2023-00070-01](#).

²⁴ Fol. 25 Doc. 07 Exp. Digital.



13-001-33-33-008-2023-00282-01

Frente a los motivos de inconformidad planteados contra Salud Total, se evidencia de conformidad con el reporte de pago allegado, que la entidad canceló los primeros 180 días de incapacidad²⁵, los cuales no se están discutiendo por parte de la accionante, y realizó la emisión y posterior remisión del concepto desfavorable de rehabilitación de la actora²⁶; por otra parte, no se encuentra petición adicional ante Salud Total EPS solicitando el pago de incapacidades adicionales.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario para la Sala indicar que no se desconoce la situación de incapacidad en la cual se encuentra la señora Sindy del Carmen Jiménez Ruiz, pues está demostrado que la accionante tiene reconocida a su favor incapacidades que datan desde el 15/11/2022 hasta el 23/07/2023²⁷, de las cuales se puede evidenciar son actuales, no obstante se reitera que no cumplió con el trámite dispuesto para su reconocimiento y pago a cargo de las entidades accionadas .

Referente a la calificación de pérdida de capacidad laboral de la actora, se vislumbra que actualmente Colpensiones se encuentra adelantando el procedimiento respectivo, pues obra en el expediente requerimiento de fecha 01 de junio de 2023²⁸ hecho a ésta por parte de la entidad, de la cual no se tiene conocimiento de respuesta por parte de la tutelante, además, a la fecha de la presentación de la acción constitucional, Colpensiones se encontraba dentro del término legal establecido para dicho trámite.

Por último, frente a la pretensión de remisión a la Junta Regional de Invalidez, resulta pertinente aclarar que se deben cumplir los trámites administrativos dispuestos para la calificación de la pérdida de la capacidad laboral y agotar las instancias debidas, pues de acuerdo con el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 142 del Decreto 19 de 2012, le asiste al Fondo de Pensiones la obligación de determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral, calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. En ese orden de ideas, si el interesado no se encuentra conforme con el dictamen emitido, deberá manifestar su inconformidad dentro de los 10 días siguientes, a lo cual la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los 5 días siguientes. Además, tampoco se advierte la configuración de las causales establecidas en el artículo 29 del Decreto 1352 del 2013²⁹, que habilite de

²⁵ Fol. 5 Doc. 02 Exp. Digital.

²⁶ Fol. 2 – 3 Doc. 02 y Fl 22 Doc 07 Exp. Digital.

²⁷ Fol. 8 – 20 Doc. 02 Exp. Digital.

²⁸ Fol. 20 – 21 Doc. 07 Exp. Digital.

²⁹ **“ARTÍCULO 29.** Casos en los cuales se puede recurrir directamente ante las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez. El trabajador o su empleador, el pensionado por invalidez o aspirante a beneficiario podrán presentar la solicitud de calificación o recurrir directamente a la Junta de Calificación de Invalidez en los siguientes casos:

a) Si transcurridos treinta (30) días calendario después de terminado el proceso de rehabilitación integral aún no ha sido calificado en primera oportunidad, en todos los casos, la calificación no podría pasar de los quinientos cuarenta (540) días de ocurrido el accidente o diagnosticada la enfermedad, caso en el cual tendrá derecho a recurrir directamente a la Junta.

(...)



13-001-33-33-008-2023-00282-01

manera directa la comparecencia de la accionante ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

Así las cosas, al no encontrarse satisfecho el requisito de subsidiariedad por no haber agotado previamente los medios a su alcance para el reclamo de sus derechos, la Sala confirmará la providencia de primera instancia, conforme a lo expuesto en las consideraciones.

VI.- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley;

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de primera instancia, por las razones aquí expuestas.

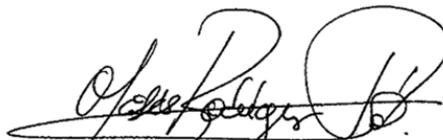
SEGUNDO: NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991

TERCERO: REMÍTASE el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 32 Decreto 2591 de 1991)

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 057 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS


JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ

b) Cuando dentro de los cinco (5) días siguientes a la manifestación de la inconformidad, conforme al artículo 142 del Decreto número 19 de 2012, las entidades de seguridad social no remitan el caso ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez"