

jlato33@cendoj.ramajudicial.gov.co

INFORME SECRETARIAL. Bogotá D.C., 15 de abril de 2021. En la fecha, pasa al Despacho del Señor Juez la Acción de Tutela de la referencia, informando que la accionada dio respuesta en término.

Dieciséis (16) de Abril de Dos Mil Veintiuno (2021).

ACCIÓN DE TUTELA No. 110013105033 <u>2021 00 109</u> 00			
ACCIONANTE	Magda Lisasbleidy Avendaño Amaya	DOC. IDENT.	52.868.022
ACCIONADA	La Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones		
PRETENSIÓN	Pago de incapacidades médicas superiores a 180 días		

ANTECEDENTES

La señora MAGDA LISASBLEIDY AVENDAÑO AMAYA instauró acción de tutela en nombre propio contra la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, a fin de que le sean protegidos sus derechos fundamentales a la salud, mínimo vital y seguridad social, los cuales considera vulnerados en razón a que la accionada no le ha cancelado concepto alguno por incapacidades. Para fundamentar su solicitud, relata los siguientes:

I. HECHOS.

- a. Que s e<mark>ncuent</mark>ra vincul<mark>ada</mark> laboralmente en la EPS <mark>Fam</mark>isanar, ocupando el cargo de enfermera gestora extrahospitalaria.
- b. Que padece el síndrome meilodisplásico, enfermedad equiparable a la leucemia, lo cual le ha causado incapacidades de forma constante.
- c. Que, ha estado incapacitada por mas de 180 días y que <mark>la acci</mark>onada Colpensiones ya emitió dictamen de PCL.
- d. Que existen una serie de incapacidades que no le han sido canceladas, desde agosto del año pasado.
- e. Que las mismas superan el término de 180 días; sin embargo, la accionada se niega a reconocerlas.
- II. INTERVENCIÓN DE LA ACCIONADA Y ACTUACIONES DEL DESPACHO.



jlato33@cendoj.ramajudicial.gov.co

Admitida la tutela, de ella se dio traslado vía correo electrónico a las accionadas a fin de que ejercieran su derecho a la defensa, quien dio respuesta en termino y allegó la respectiva contestación de la presente acción, vía correo electrónico.

A. RESPUESTA DE COLPENSIONES.

Solicita que se declare la improcedencia de la presente acción, en cuanto la obligación de pagar las incapacidades reclamadas no le aplica por cuanto, ya se emitió dictamen de PCL en el asunto, de tal manera que una pretensión de tipo económico no tiene cabida dentro de la acción de tutela en cuestión.

II. PROBLEMA JURIDICO.

Corresponde a este Despacho determinar si Colpensiones trasgredió los derechos fundamentales de la accionante al sustraerse del pago de las incapacidades reclamadas, en razón a la existencia de un dictamen de PCL. Previo a ello, deberá establecerse si la acción de tutela es procedente para satisfacer las pretensiones de la señora Avendaño Amaya.

III. CONSIDERACIONES

Conforme al Art. 86 de la Constitución Política y el Decreto Reglamentario de la Acción de Tutela (Art. 1º. del mencionado Decreto), ésta procede contra la acción u omisión de las autoridades públicas y de los particulares, sobre estos últimos, según lo establece la ley (art. 42 del mismo Decreto) que vulneren o amenacen cualquiera de los derechos constitucionales fundamentales, siempre y cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Establece por previsión supra legal la concepción de la acción de tutela como un instrumento jurídico que permite brindar a cualquier persona, sin mayores requisitos de orden formal, la protección específica e inmediata de sus Derechos Constitucionales Fundamentales, cuando se ven vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular en los términos que le señale la ley, siempre que para la protección del derecho que busca el amparo de tutela no exista otro mecanismo de defensa judicial para protegerlo, o que existiendo, al ejercitarse la acción se pretenda evitar un perjuicio irremediable, para lo cual su procedencia sería posible como mecanismo transitorio dada su inmediatez para la protección del derecho constitucional violado.



jlato33@cendoj.ramajudicial.gov.co

Además, el Decreto 306 de 1.992, por medio del cual se reglamenta el Decreto 2591 referido, establece en su artículo 2º que la acción de tutela protege exclusivamente los derechos constitucionales fundamentales y que no puede ser utilizada para hacer cumplir las leyes, los decretos, los reglamentos o cualquier otra norma de categoría inferior, como así lo tiene interpretado y definido la jurisprudencia reiterada del Alto Tribunal Constitucional.

El juez de tutela está instituido para la guarda de los derechos fundamentales, por esa razón se ha reiterado que incluso no es necesario que en forma particular se indique la vulneración de algún precepto, considerando que si al efectuar el análisis de la controversia que le es planteada, encuentra quebrantado alguno de los principios de orden constitucional, deberá adoptar las medidas tendientes a garantizar la guarda del derecho que encuentre conculcado, si la situación fáctica como las pruebas que sustentan la acción dan cuenta de ello, o incluso si la acción de tutela está dirigida a obtener el amparo de otro derecho que no es el que se afirma vulnerado.

La jurisprudencia constit<mark>ucional ha de</mark>sarrollado el trá<mark>mite</mark> de la acción de tutela, a través de los siguientes req<mark>uisitos:</mark>

A. PROCED<mark>ENCIA G</mark>ENERAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

Al respecto exp<mark>resa con</mark> claridad la sentencia proferida por la Sección Primera - Sala de lo Contencioso <mark>Admin</mark>istrativo <mark>del</mark> Consejo de Estado den<mark>tro</mark> de la Acción de Tutela No. 2015-03248:

"El artículo 86 de la Constitución Política dispone: 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 o la omisión de cualquier autoridad pública" (...) "Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable."

Por su parte, el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991 "Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política", establece que la acción de tutela "garantiza los derechos constitucionales fundamentales."

En concordancia con tal finalidad, el artículo 5 ibídem, señala:

"ART. 5º – Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar



jlato33@cendoj.ramajudicial.gov.co

cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2º de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el capítulo III de este decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito" (Negrilla fuera del texto).

Dedúcese de las normas transcritas que los presupuestos esenciales de la acción constitucional no son otros distintos que la existencia cierta, concreta y fundada de una conducta activa o pasiva que cause la violación o amenaza de los derechos consagrados por el constituyente como fundamentales, así como de aquellos que les fueren conexos, de acuerdo con las pautas trazadas por la jurisprudencia. En este sentido, la procedencia de la acción de tutela se determina según el demandante carezca o no de un medio judicial idóneo y expedito para proteger sus derechos fundamentales, para lo cual no basta con registrar en abstracto la eventual existencia de otros instrumentos procesales, sino que se torna necesario evaluar su eficacia a la luz de las circunstancias concretas. En suma y conforme a su naturaleza constitucional, la acción de tutela es el instrumento preferente de protección y garantía de los derechos fundamentales, cuyo ejercicio debe estar dirigido a obtener su amparo efectivo e inmediato frente a los actos u omisiones que los amenacen o vulneren."

i. Subsidiariedad:

Para entender este requisito, primero debe entenderse que la acción de tutela es un mecanismo especial para la protección de los derechos fundamentales. Teniendo en cuenta ello, la procedencia se encuentra supeditada a la existencia y efectividad de los mecanismos ordinarios; si existe un mecanismo ordinario entonces la acción de tutela procede por regla general, pues el debate puede controvertirse a través del proceso ordinario o administrativo. Dicho supuesto encuentra sus excepciones, como lo señala la sentencia T 161 de 2019, señala:

"De conformidad con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política la acción de tutela es de naturaleza residual y subsidiaria y, en consecuencia, su procedencia se encuentra condicionada a que "(...) el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, [o] ii) cuando existiendo un medio de defensa judicial ordinario este resulta no ser idóneo para la protección de los derechos fundamentales del accionante o iii) cuando, a pesar de que existe otro mecanismo judicial de defensa, la acción de tutela se interpone como mecanismo transitorio para evitar la consumación de un perjuicio irremediable. (...)"1.

ii. Inmediatez.

Frente a este aspecto coyuntural, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha mencionado que es menester que el administrado acuda a la jurisdicción dentro de un tiempo prudencial, no obstante, cuando la vulneración del derecho o los derechos

¹ Sentencia T-847 de 2014



jlato33@cendoj.ramajudicial.gov.co

invocados permanece en el tiempo, tal requisito se hace mucho más flexible al punto de estudiar cada caso en particular:

"En reiteradas oportunidades, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara en señalar que la procedencia de la acción de tutela se encuentra sujeta al cumplimiento del requisito de inmediatez. Al respecto, ha precisado que la protección de los derechos fundamentales, vía acción constitucional, debe invocarse en un plazo razonable y oportuno contado entre la ocurrencia del hecho generador de la transgresión y la interposición del amparo. Lo anterior, en procura del principio de seguridad jurídica y de la preservación de la naturaleza propia de la acción de tutela.

No obstante lo anterior, la propia jurisprudencia en la materia ha considerado que "(...) no es exigible de manera estricta el principio de inmediatez en la interposición de la tutela, (i) cuando se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez 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. Y (ii) cuando la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo, el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros"

Así las cosas, este Tribunal ha reconocido la posibilidad de flexibilizar el estudio de la configuración del presupuesto de inmediatez, cuando: (i) evidencie que la vulneración se ha prolongado indefinidamente o es continuada, independientemente de que el hecho a partir del cual se inició la aludida vulneración sea lejano en el tiempo, o (ii) cuando atendiendo a la situación de la persona no sea posible exigirle que acuda a un juez, so pena de imponerle una carga desproporcionada."².

A. DERECHO AL PAGO DE INCAPACIDADES LABORALES Y LA ACCIÓN DE TUTELA

Las incapacidades, dentro de la visión establecida por la jurisprudencia constitucional son prestaciones económicas que sustituyen el salario del trabajador durante el tiempo en que el mismo se encuentra imposibilitado para realizar labores, por causa de su estado físico o psicológico. Esta prestación se encuentra estrechamente relacionada con el derecho al mínimo vital (tanto del trabajador como el de su núcleo familiar) y el derecho a la salud, pues el mismo solamente puede reincorporarse a sus labores si su estado de salud es óptimo y con el derecho a la dignidad humana, pues se da un tratamiento especial a quien se encuentra en una condición de debilidad manifiesta.³

² Corte Constitucional, Sentencias T-345 de 2009 (M.P María Victoria Calle Correa), T-691 de 2015 (M.P Jorge Iván Palacio), SU-428 de 16 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

³ Corte Constitucional, sentencia T-490 de 2015.



jlato33@cendoj.ramajudicial.gov.co

Frente a la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento y pago de incapacidades, la jurisprudencia ha señalado que tal supuesto es posible, pues como se explicó en líneas anteriores, dicha prestación económica se encuentra ligada a varios derechos fundamentales⁴:

"En ese contexto, es viable acudir a la acción de tutela, para remediar de la forma más expedita posible la situación de desamparo a la que se ve enfrentada una persona cuando se le priva injustificadamente de los recursos que requiere para subsistir dignamente. Así, en lugar de descartar la viabilidad de las tutelas instauradas para obtener el reconocimiento y pago del subsidio de incapacidad laboral, la disponibilidad de instrumentos alternativos de defensa exige que el juez de tutela indague en las circunstancias personales y familiares del promotor del amparo, para verificar si la mora en el pago de las incapacidades compromete sus derechos fundamentales o los de las personas a su cargo; si la ausencia de dichos emolumentos los exponen a un perjuicio irremediable o si, en todo caso, su situación de vulnerabilidad descarta la idoneidad y eficacia de los medios judiciales contemplados para el efecto". ⁵ (Negrilla propia)

Sobre el particular, cabe indicar que través de la aludida providencia T-200 de 2017 se sintetizó el régimen de pago de incapacidades por enfermedades de origen común de la siguiente manera:

Periodo	Entidad obligada	Fuente normativa
Día 1 a 2	Empleador	Artículo 1 del Decreto 2943 de 2013
Día 3 a 180	EPS	Artículo 1 del Decreto 2943 de 2013
Día 181 hasta 540	Fondo de Pensiones	Artículo 52 de la Ley 962 de 2005
Día 541 en adelante	EPS	Artículo 67 de la Ley 1753 de 2015

"El pago de incapacida<mark>des médicas laborales por enfermedad de o</mark>rigen común está a cargo de la EPS durante los primeros 180 días. A partir del día 181 y hasta el día 540, los pagos deben ser realizados por la Administradora de Pensiones. Luego, a partir del día 541, corresponde a la EPS asumir tales costos, sobre los cuales podrá solicitar el respectivo reembolso ante la ADRES de conformidad con las previsiones legales y pronunciamientos judiciales expuestos en este acápite.

⁴ Corte Constitucional, sentencia T-0008 de 2018.

⁵ Corte Constitucional, sentencia T-333 de 2013.



jlato33@cendoj.ramajudicial.gov.co

El pago de esas incapacidades debe realizarse, incluso, después de que se realice el dictamen de pérdida de capacidad laboral, hasta que el médico tratante emita un concepto en el que se determine que la persona está en condiciones de reincorporarse a la vida laboral o hasta que se determine una pérdida de la capacidad laboral superior al 50 %. Así las cosas, el pago de incapacidades no puede suspenderse cuando se realiza el examen de pérdida de capacidad laboral, sino hasta el momento en que la persona pueda reintegrarse a su puesto de trabajo o en su defecto le sea reconocida pensión de invalidez.

El Legislador atribuyó la responsabilidad en el pago de las incapacidades superiores a los 540 días a las EPS, quienes podrán perseguir el reconocimiento y pago de las sumas canceladas por dicho concepto, ante la entidad administradora de los recursos del sistema general de seguridad social en salud, según lo prescrito en el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015." (Negrilla y subrayado propio).

IV. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, pasa el Despacho a resolver los problemas jurídicos planteados. Para ello, se comenzará con la procedencia de la presente acción.

En cuanto a la legitimación en la causa por activa y pasiva, la misma se encuentra acreditada pues la accionante es la titular de los derechos que señala vulnerados y la acción se dirige contra la entidad del SGSS que está encargados por mandato legal del pago de las prestaciones reclamadas.

En cuanto al requisito de inmediatez, aunque la acción de tutela no cuenta con un término de caducidad, se requiere que el ejercicio de este mecanismo constitucional sea oportuno; para el caso en análisis, el mismo se encuentra superado ya que existe un tiempo corto entre el hecho generador (falta de pago) y la interposición de la acción de tutela, pues se reclaman las incapacidades generadas desde agosto del año pasado hasta la fecha de presentación de este amparo constitucional.

En cuanto al requisito de subsidiariedad, como se señaló antes, aunque las prestaciones económicas por regla general no se discuten en sede tutela, dicha generalidad tiene su excepción, en especial en materia de reconocimiento y pago de incapacidades, pues constituyen el único medio de subsistencia del trabajador en medio del estado de salud que padece. Téngase en cuenta que existen dos mecanismos para su reclamo: La demanda ordinaria ante la Superintendencia de Salud como ente jurisdiccional, en caso de encontrarse inmersa en la causal b del Art. 41 de la Ley 1122 de 2007, el cual se

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-200 de 2017.



jlato33@cendoj.ramajudicial.gov.co

resuelve en 60 días. A falta del mismo, la demanda ordinaria de única instancia ante el Juez Municipal de Pequeñas Causas Laborales, pues las incapacidades que reclama son inferiores a los 20 SMLMV, recordando que en ninguno de los dos procesos es necesario que comparezca mediante abogado. Ante esta situación debe valorarse la siguiente pregunta ¿La acción constitucional ofrece una solución integral y resuelve el conflicto planteado de manera plena y en todas sus dimensiones para acceder a una solicitud temporal o transitoria por vía de tutela?

Frente al interrogante planteado y a juicio de este Despacho, a través de este mecanismo se puede acceder a una solución de fondo en el presente asunto, teniendo en cuenta inclusive, la jurisprudencia constitucional en el tema, pues como se indicó antes, el reconocimiento y pago de incapacidades tiene una incidencia directa con el sustento del afiliado, pues en razón a su condición no puede obtener su mínimo vital a través de su fuerza de trabajo, de tal manera que los procedimientos descritos antes, tanto ante la Superintendencia de Salud como ante la jurisdicción ordinaria, no son eficaces para garantizar derecho mencionado, pese a que pueden resolver el conflicto planteado de fondo, su eficacia se ve limitada por el tiempo de solución, en contraposición al estado de salud de la parte accionante, quien padece una enfermedad crónica y degenerativa que requiere constante atención médica. En este orden, se concluye que la acción de tutela en cuestión es procedente.

Resuelto el primer problema, pasa el Juzgado a determinar si la actuación de la parte accionada vulneró los derechos invocados en la forma expresada por la señora Amaya. Teniendo en cuenta las pruebas que obran en el expediente y la respuesta dada, se establece que la Colpensiones quebrantó las garantías constitucionales en cabeza de la accionante al sustraerse del pago de las incapacidades superiores al día 180.

Si bien es cierto, la señora Magda Avendaño cuenta con un dictamen de PCL superior al 34%, tal como se desprende de las mismas afirmaciones realizadas en la acción de tutela como del dictamen allegado por Colpensiones, lo cierto es que ello no es causal para sustraerse del pago de prestaciones que por mandato legal están a su cargo, de tal manera que la justificación dada por la accionada relativa a no pagar dicho concepto por la existencia de un dictamen de PCL y un concepto de rehabilitación desfavorable, no es de recibo para este Despacho, pues desconoce los mandatos legales y constitucionales en la materia, ya que lo que suspende el pago de las incapacidades es que el afiliado se reintegre a su puesto de trabajo (por ende, reciba su salario) en caso de que el concepto de rehabilitación sea favorable y en caso de que no lo sea, se suspende el pago cuando se reconoce la pensión de invalidez.⁷ Aunque la demandante ya cuente con un concepto de rehabilitación desfavorable y un dictamen de PCL inferior al 50% aun no le ha sido reconocida ninguna prestación en razón a ello, de tal manera que, actualmente no tiene

⁷ Corte Constitucional, sentencia T-008 de 2018.



jlato33@cendoj.ramajudicial.gov.co

cobertura dentro del sistema; por tanto, el Fondo de Pensiones será la entidad responsable de asumir las incapacidades superiores al día 180 hasta que se conceda prestación alguna, siempre y cuando no se superen los 540 días mencionados en la jurisprudencia, pues ello implica que otra entidad del sistema debe asumir dichos gastos.

De conformidad con lo anterior se concluye que la accionada ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES., vulneró el derecho al mínimo vital de la señora MAGDA AVENDAÑO AMAYA. Como consecuencia de la procedencia del amparo invocado, se le ordenará el pago de las incapacidades adeudadas al accionante a partir del 06 de agosto de 2020 y hasta el día 540 de incapacidad. Para el cumplimiento de la orden dada, se le concede el término improrrogable de Cuarenta y Ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia.

V. DECISIÓN.

En razón y mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TREINTA Y TRES LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.,** administrando justicia en nombre de la República de Colombia y mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental al mínimo vital, vulnerado a MAGDA LISASBLEIDY AVENDAÑO AMAYA, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia del amparo, ORDENAR a la Dra. ANDREA MARCELA RINCÓN CAICEDO, en su calidad de DIRECTORA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS o a la dependencia que corresponda del ente accionado ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, realizar las gestiones necesarias para el reconocimiento y pago de las incapacidades adeudadas a la señora MAGDA LISASBLEIDY AVENDAÑO AMAYA, partir del 06 de agosto de 2020 y hasta el día 540 de incapacidad.

<u>TERCERO</u>: Para el cumplimiento de la orden emitida por este Despacho, se dispone el término perentorio e improrrogable <u>de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir del momento en que reciba la comunicación que le realice la Secretaría del Despacho</u>, so pena de que se apliquen las sanciones que por desacato contempla el artículo 52 del decreto 2591 de 1991.

<u>CUARTO:</u> NOTIFICAR a las partes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.



jlato33@cendoj.ramajudicial.gov.co

QUINTO: REMITIR el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, en el evento de no ser impugnado el fallo; de lo contrario, deberá enviarse el expediente al Honorable Tribunal Superior de Bogotá, para que sea sometida a reparto entre los Magistrados de todas y cada una de las Salas que lo conforman.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE, RTO IARAMILLO ZABAL **JUEZ**