

**República De Colombia**



**Rama Judicial**  
**JUZGADO VEINTICUATRO CIVIL MUNICIPAL**

Bogotá D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**Clase de Proceso:**      **Acción de tutela**

**Radicación:**      **1100140030242020 00487 00**

**Accionante:** **Fernando Torres Aguilar.**

**Accionadas:** **Sanitas E.P.S.**

**Vinculados:** Colpensiones, Ministerio de Salud y Protección Social, Hospital Universitario Nacional, Centinelas Ltda., clínica Colsanitas Keralty, Fondo de Pensiones Porvenir.

**Derechos Involucrados:** Petición, seguridad social, dignidad humana, mínimo vital, igualdad, debido proceso en materia de calificación de pérdida de capacidad laboral.

En la ciudad de Bogotá D.C., en la fecha antes indicada, **LA JUEZ VEINTICUATRO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ**, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las establecidas en el artículo 86 de la Constitución Política y en los Decretos reglamentarios 2591 de 1991 y 1069 de 2015, procede a decidir de fondo la solicitud de amparo constitucional deprecada.

**ANTECEDENTES**

**1. Competencia.**

Corresponde a este despacho el conocimiento de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 37 y 2.2.3.1.2.1 numeral 1 de los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015,

respectivamente, *“A los Jueces Municipales les serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad pública del orden distrital o municipal y contra particulares”*.

## **2. Presupuestos Fácticos.**

El señor Fernando Torres Aguilar interpuso acción de tutela en contra de Sanitas EPS, para que se le protejan sus derechos fundamentales de petición, seguridad social, dignidad humana, mínimo vital, igualdad, debido proceso en materia de calificación de pérdida de capacidad laboral, los cuales considera están siendo vulnerados por la entidad accionada, dados los siguientes motivos de orden fáctico que se pasan a sintetizar:

**2.1.** Fue diagnosticado con “TENORRAFIA FLEXORES LESIÓN DE FDP STO DEDO Y FCU- NERVIOS CUBITAL – ANASROMOSIS ARTERIACUBITA – LIGAMENTO DE FCT – COLGAJO COMPLETO.- AVULSIÓN DE FIBROCARILAGO. COMO TAMBIÉN DE UN CUADRO MIXTO DE ANSIEDAD Y DEPRESION GRAVE”.

**2.2.** Con ocasión de su diagnóstico, ha estado incapacitado desde el 26 de septiembre de 2019 hasta el 21 de Agosto de 2020, circunstancia que lo imposibilita para trabajar, de allí que, tras estar más de 180 días incapacitado, Sanitas lo remitió a Medicina Laboral con el fin de expedir certificado de no rehabilitación y proceder a la remisión de su caso al Fondo de Pensiones Porvenir; no obstante, cumplió un año incapacitado sin que Medicina Laboral realice el dictamen de invalidez. Término legal que se cumplió el 26 de enero de 2020.

**2.3.** Luego de realizar distintos requerimientos, el 24 de julio pasado recibió una comunicación en la que es informado que no ostenta el derecho para ser remitido a valoración de Invalidez por carecer del término de incapacidades de los 120 días, siendo ello falso, ya que el término lo cumplió el 26 de enero de 2020.

**2.4.** Debido a esa tardanza, su condición es precaria comoquiera que no cuenta con recurso alguno para su subsistencia.

## **PETICIÓN DE LA ACCIONANTE**

Solicitó se tutelaran los derechos fundamentales invocados. En consecuencia, se le ordene a la accionada realizar el Dictamen de

Pérdida de Capacidad Laboral, toda vez que cumplió el término legal de 180 días incapacitado, el cual debe contener el porcentaje, y fecha de estructuración conforme a lo ordenado en el Manual de Calificación de Invalidez consagrado en el Decreto Ley Número 1507 de 2014.

### **PRUEBAS**

Ténganse las documentales militantes en el plenario.

#### **3. Trámite Procesal.**

**3.1.** Mediante auto de 25 de agosto de 2020, se admitió para su trámite la presente acción de tutela, así mismo, se vinculó al Ministerio de Salud y Protección Social, Hospital Universitario Nacional, Centinelas Ltda., Clínica Colsanitas Keralty y Fondo de Pensiones Porvenir, y se les requirió para que se manifestaran en torno a los hechos expuestos.

De otro lado, se requirió al actor a efectos de que indicara a qué fondo de pensiones pertenece, frente a lo cual informó que se encuentra afiliado a Colpensiones, por lo que por auto del 26 de agosto siguiente se dispuso la vinculación de dicha entidad.

**3.2.** El Fondo de Pensiones y Cesantías Porvenir adujo que, una vez verificada su base de solicitudes, se estableció que a la fecha, el señor FERNANDO TORRES AGUILAR no ha radicado ningún tipo de solicitud en esa Sociedad Administradora, sumado a que el actor tampoco se encuentra afiliado a dicha entidad, por lo que solicitó su desvinculación del presente trámite.

**3.3.** La Clínica Colsanitas informó que al accionante se le ha brindado toda la atención médico asistencial requerida por su estado de salud y sus actuaciones se han sometido a la normativa legal vigente.

**3.4.** La EPS Sanitas informó que ha cancelado las incapacidades a su cargo, esto es, las correspondientes a los primeros 180 días, cumplidos el 23 de marzo de 2020, en tanto que las causadas con posterioridad son con cargo a la AFP.

Indicó que mediante oficio de 19 de agosto de 2020, el caso del señor Torres Aguilar fue remitido ante la Administradora de Fondo de Pensiones Colpensiones notificando el estado de incapacidad laboral prolongada, comunicación en la que se anexó el concepto de rehabilitación favorable, dando cumplimiento a lo ordenado en el Decreto ley 019 de 2012, para que con base en dicho dictamen la respectiva administradora asuma el

subsidio temporal por incapacidad laboral a partir del día 181, o bien proceda a calificar la pérdida de capacidad laboral.

Añadió que, con ocasión de la presente acción, el médico laboral encargado, procedió a la revisión administrativa del caso, de suerte que será llevado a una junta multidisciplinaria presencial, en la cual asistirá el servicio de fisioterapia, medicina laboral y se está en espera de confirmación del servicio de psiquiatría, programada para el 1 de septiembre, en donde se evaluará el estado actual de sus patologías, lo anterior en cumplimiento a lo establecido en el artículo 2. 2. 3.2.1 del capítulo II del Decreto 1333 de 2018”.

No obstante, el usuario debe solicitar la calificación de pérdida de capacidad laboral con medicina laboral de la Administradora de Fondo de Pensiones a la cual se encuentre cotizando, dado que es esta entidad la encargada de generar la respectiva calificación, de allí que desconoce las gestiones médico administrativas que corresponden a la administradora de fondo de pensiones con el fin de materializar la calificación de pérdida de capacidad laboral.

Por todo lo anterior, solicitó se declare la improcedencia de la presente acción.

**3.9.** A la hora de emitir la presente decisión, Colpensiones, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Hospital Universitario Nacional y Centinelas Ltda. no se habían pronunciado.

## **CONSIDERACIONES**

**1.** Como surge del recuento de los antecedentes, el problema jurídico que ocupa la atención de este juzgado se circunscribe en establecer si se lesionaron las garantías fundamentales de petición, seguridad social, dignidad humana, mínimo vital, igualdad y debido proceso en materia de calificación de pérdida de capacidad laboral de Fernando Torres Aguilar, al presuntamente no dar el trámite correspondiente a su solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral.

**2.** El artículo 86 de la Constitución Política de 1991 estableció que toda persona tiene acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, 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, o contra particular frente al cual se encuentre en condiciones de subordinación. 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.

**3.** En primer lugar, sabido es que la tutela no se erige en el medio establecido para reclamar el reconocimiento de derechos de índole laboral, pues para ello se han planteado otros escenarios procesales especialmente diseñados para dirimir conflictos de esa naturaleza; sin embargo, en armonía con el alcance del principio de subsidiariedad, se ha precisado que en determinados eventos el recurso de amparo resulta procedente para la efectividad de derechos fundamentales, como el mínimo vital, la seguridad social, la salud y la vida, de manera que dicho medio de protección se viabiliza para salvaguardar bienes esenciales cuya protección resulta impostergable.

**4.** La Corte Constitucional en repetidas oportunidades ha destacado el carácter subsidiario y residual que tiene la acción en comento, donde solo se podrá recurrir a ella sino existe otro instrumento de defensa judicial: *“... el afectado sólo podrá acudir a ella en ausencia de otro medio de defensa judicial para la protección del derecho invocado, ya que debe entenderse que esta acción constitucional no puede entrar a sustituir los recursos o medios ordinarios previstos por el legislador para el amparo de un derecho. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional también ha sostenido que esta regla tiene dos excepciones que se presentan cuando la acción de tutela es (i) interpuesta como mecanismo transitorio con el fin de evitar un perjuicio irremediable o (ii) como mecanismo principal cuando, existiendo otro medio de defensa judicial, éste no es idóneo ni eficaz para la defensa de derechos fundamentales conculcados o amenazados”*.<sup>1</sup>

**5.** En otro orden, es preciso anotar que cuando ocurre un accidente laboral, enfermedad profesional o común, el afiliado tiene derecho a recibir el servicio asistencial de salud correspondiente, así como las prestaciones económicas, que se establecerán de acuerdo a las secuelas de la enfermedad o el accidente, como incapacidades temporales, subsidios por incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial o pensión de invalidez según la gravedad de la pérdida de capacidad laboral; y en el evento de muerte, los beneficiarios del afiliado tendrán derecho a pensión de sobrevivientes y al auxilio funerario.

---

<sup>1</sup> Ver sentencia T-956 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

Con el objeto de establecer si una persona tiene derecho al reconocimiento de alguna de las prestaciones referidas en el párrafo anterior, se requiere “de la **calificación de la pérdida de capacidad laboral**, entendida como un mecanismo que permite fijar el porcentaje de afectación del “conjunto de las habilidades, destrezas, aptitudes y/o potencialidades de orden físico, mental y social, que le permiten al individuo desempeñarse en un trabajo habitual”<sup>2</sup>. El derecho a la valoración de la disminución de dicha capacidad se encuentra regulado básicamente en las mismas leyes y decretos que desarrollan el SGRP, con mayor énfasis en la Ley 100 de 1993, el Decreto 917 de 1999 y el Decreto 2463 de 2001 en lo que tiene que ver con el procedimiento respectivo.”<sup>3</sup> (Negrilla propia).

La calificación de pérdida de capacidad laboral sólo puede tramitarse cuando las entidades del Sistema de Seguridad Social Integral, el Fondo de Solidaridad y Garantía, los regímenes de excepción o el empleador, según sea el caso, hayan adelantado el tratamiento y rehabilitación integral o se compruebe la imposibilidad para su realización, de conformidad con lo estipulado en el artículo 9° del Decreto 917 de 1999 y los artículos 23 y 25, núm. 3° del Decreto 2463 de 2001, para lo cual deberá allegarse el certificado correspondiente emitido por alguna de las referidas entidades.

**6.** Adicionalmente, la calificación de la pérdida de capacidad laboral ha sido considerada por la jurisprudencia, como un derecho que tiene toda persona, el cual cobra gran importancia al constituir el medio para acceder a la garantía y protección de otras garantías. La Corte Constitucional en la sentencia T- 056 de 2014, reiteró:

*“Dentro del derecho a la pensión de invalidez cobra gran importancia el derecho a la valoración de **la pérdida de la capacidad laboral**, ya que ésta constituye un medio para garantizar los derechos fundamentales a la vida digna, a la seguridad social y al mínimo vital. Lo anterior **por cuanto tal evaluación permite determinar si la persona tiene derecho al reconocimiento pensional que asegure su sustento económico, dado el deterioro de su estado de su salud y, por tanto, de su capacidad para realizar una actividad laboral que le permita acceder a un sustento.** Adicional a ello, la evaluación permite, desde el punto de vista médico especificar las causas que la originan la disminución de la capacidad laboral. **Es precisamente el resultado de la valoración que realizan los organismos médicos competentes el que configura el derecho a la pensión***

---

<sup>2</sup> Decreto 917 de 1999, artículo 2°.

<sup>3</sup> Sentencia T 341 de 2013.

**de invalidez, pues como se indicó previamente, ésta arroja el porcentaje de pérdida de capacidad laboral y el origen de la misma.** De allí que la evaluación forme parte de los deberes de las entidades encargadas de reconocer pensiones, pues sin ellas no existiría fundamento para el reconocimiento pensional...” (Se resalta)

7. En este punto es necesario recordar que, respecto de las entidades encargadas de calificar la pérdida de capacidad laboral en los términos descritos, el artículo 41 de la ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto 19 de 2012, dispone que “[C]orresponde al Instituto de Seguros Sociales, **Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-**, a las Administradoras de Riesgos Profesionales - ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las **Entidades Promotoras de Salud EPS, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias.** En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales.” (Destacado y subrayado fuera de texto).

Estas entidades, así como las Juntas de Calificación, quienes conocen en caso de controversia sobre el grado y el origen de la limitación determinados por aquellas, deben evaluar la pérdida de la capacidad laboral, con base en el Manual Único de Calificación de Invalidez, observando criterios éticos, científicos y de oportunidad, con el fin de garantizar el acceso a los derechos que tienen las personas afiliadas a la seguridad social<sup>4</sup>.

8. Así las cosas, en el presente asunto corresponde señalar en quién recae la obligación de determinar, en primera oportunidad, la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de las enfermedades que padece el señor Torres Aguilar, teniendo en cuenta que las entidades legalmente autorizadas son Colpensiones, las Administradoras de Riesgos Laborales, las Compañías Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y las Entidades Promotoras de Salud.

---

<sup>4</sup> Artículo 4 y 5 del Manual Único de Calificación.

Sobre el particular, ha sido enfática la jurisprudencia en señalar que *“tratándose de enfermedades de origen común, como lo es la que se invoca por el actor, se tiene que una vez ocurrido el hecho generador del posible estado de invalidez, la EPS deberá emitir el concepto de rehabilitación, favorable o no, antes del día 120 y enviarlo antes del día 150 de incapacidad temporal al fondo de pensiones al que se encuentre afiliado el solicitante.”*<sup>5</sup>

En el *sub judice*, de la documental aportada por la convocada, se advierte que con ocasión de la solicitud de amparo, se le citó al actor a junta multidisciplinaria presencial, con el fin de evaluar el estado actual de sus patologías, ello en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2.2.3.2.1 del capítulo II del Decreto 1333 de 2018”.

Así mismo, como consta en los anexos aportados en la contestación, el pasado 19 de agosto Sanitas EPS remitió a Colpensiones concepto de rehabilitación, evento requerido para abrir paso a la calificación de pérdida de capacidad laboral por cuenta de dicha Administradora y que echaba de menos el accionante, cuyo trámite se acreditó en el presente asunto, lo que impide conceder amparo alguno en contra de la EPS accionada.

De otro lado, en este punto, deviene oportuno recordar que la gestión requerida por el señor Torres Aguilar *“involucra la acción coordinada tanto del afiliado como de diferentes instituciones que integran ese sistema”*<sup>6</sup>, de suerte que, en el presente asunto, conforme la normatividad referida líneas atrás, superada la omisión por parte de Sanitas EPS, quien procedió a programar valoración interdisciplinaria y a remitir el correspondiente concepto de rehabilitación, corresponde a Colpensiones dar trámite a la misma, a efectos de pronunciarse sobre la calificación de pérdida de capacidad reclamada.

Ahora, si bien la remisión del aludido concepto se hizo el 19 de agosto a Colpensiones, es lo cierto que ninguna vulneración se puede predicar de dicha Administradora, en la medida en que no se ha superado el término con el que cuenta para resolver sobre la misma, circunstancia que de igual modo, impide emitir cualquier orden en su contra.

Puestas así las cosas, se impone negar el amparo reclamado; lo anterior, sin perjuicio de instar a las entidades acá involucradas para que, en lo sucesivo, procedan a atender de manera oportuna cualquier

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-427 de 2018

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-044 de 2018

requerimiento necesario para la pronta resolución de la calificación de pérdida de capacidad laboral del señor Fernando Torres Aguilar.

### **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Veinticuatro Civil Municipal de Bogotá D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- NEGAR** el amparo reclamado por **Fernando Torres Aguilar**, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO.- INSTAR** a SANITAS EPS y a la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES para que, en lo sucesivo, procedan a atender de manera oportuna cualquier requerimiento necesario para la pronta calificación de pérdida de capacidad laboral del señor Fernando Torres Aguilar.

**TERCERO.- NOTIFÍQUESE** la presente decisión a los extremos de la acción en forma personal o por el medio más idóneo o expedito posible, relievándoles el derecho que les asiste a impugnarlo dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, sino estuvieren de acuerdo con lo aquí decidido.

**CUARTO.-** Si la presente decisión no fuere impugnada dentro de la oportunidad legal, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual REVISIÓN. Oficiese. Déjense las constancias del caso.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,**

**DIANA MARCELA BORDA GUTIÉRREZ**  
**Juez**

**Firmado Por:**

**DIANA MARCELA BORDA GUTIERREZ**  
**JUEZ**

**JUEZ - JUZGADO 024 MUNICIPAL CIVIL DE LA CIUDAD DE  
BOGOTA, D.C.-SANTAFE DE BOGOTA D.C.,**

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:

**156d9243778864d1ed726510d13a8a0ed41dbe35d7c1ca6697259b  
afaffb7a2c**

Documento generado en 04/09/2020 12:24:31 p.m.