

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO.



JUZGADO 14 DE PEQUEÑAS CAUSAS Y COMPETENCIA MÚLTIPLE DE  
BOGOTÁ D. C.

---

Bogotá D.C., 26 de mayo de 2020.

REF: ACCIÓN DE TUTELA No. 2020-00480-00 de SONIA MEDINA GUTIÉRREZ contra COOMEVA EPS S. A.

Cumplido el trámite de rigor, procede el Despacho a decidir la acción de tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. HECHOS RELEVANTES Y PRETENSIONES

1.1. Expuso el apoderado de SONIA MEDINA GUTIÉRREZ que ella se encuentra afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS en calidad de cotizante independiente a través de COOMEVA EPS S.A., teniendo como ingreso base de cotización – IBC un salario mínimo mensual vigente.

De esa manera, reseñó que su prohijada sufrió un accidente de tránsito el 14 de noviembre de 2019 que le causó algunas fracturas en sus extremidades superiores, por lo que fue remitida a la CLÍNICA DE MARLY, lugar en donde fue atendida y se le otorgaron sendas incapacidades entre (i) el 14 de noviembre de 2019 y el 13 de diciembre de 2019, (ii) el 14 de diciembre de 2019 y el 12 de enero de 2020; y (iii) el 13 de enero de 2020 y el 11 de febrero de 2020; prescripciones médicas que fueron radicadas ante COOMEVA EPS S. A. los días 2 de diciembre de 2019, 18 de diciembre de 2019 y 16 de enero de 2020, respectivamente.

Igualmente, narró que en esa última calenda, esto es, el 16 de enero de 2020, la accionante formuló una queja ante la mentada EPS por el impago de las incapacidades, escrito al que adosó el reporte de la Fiscalía, incluyendo el croquis del accidente en el que estuvo involucrada; y señaló que luego, al no haberse efectuado el reconocimiento económico correspondiente en su favor, el 18 de febrero de 2020 presentó ante COOMEVA EPS S. A. una petición solicitando nuevamente el pago de las incapacidades y exponiendo el cumplimiento de todos los requisitos que le han exigido para ello.

Así, manifestó que el 6 de marzo de 2020 COOMEVA EPS S. A. le informó mediante una comunicación escrita a SONIA MEDINA GUTIÉRREZ que desconocía y no pagaría las incapacidades que fueron extendidas en su favor en la CLÍNICA DE MARLY, puesto que esa IPS no integra su red de prestadores de servicios de salud y las incapacidades no habían sido transcritas.

Para cerrar, destacó que la accionante es cabeza de hogar, tiene 62 años y trabaja de manera independiente para obtener su sustento, no contando con ingresos distintos a los que percibe como fruto de sus actividades de comercio, los cuales ascienden en promedio a un (1) salario mínimo mensual vigente, por lo que la falta de pago de las incapacidades le ha generado una situación económica grave, puesto que no cuenta con los recursos necesarios para su mínimo vital, afectando además su salud y el mismo cumplimiento de su obligación al pago de su seguridad social.

1.2. Por todo lo anterior, el libelista pretende que se amparen los derechos fundamentales al mínimo vital, la vida digna, la salud y la seguridad social de la señora SONIA MEDINA GUTIÉRREZ, ordenando a COOMEVA EPS S. A. que le pague las incapacidades médicas que le fueron prescritas en la CLÍNICA DE MARLY con ocasión del accidente de tránsito que sufrió.

## 2. NOTIFICACIÓN E INFORME

Una vez notificados en legal forma mediante comunicación electrónica, las entidades aquí involucradas procedieron así:

2.1. La CLÍNICA DE MARLY S. A. relató que SONIA MEDINA GUTIÉRREZ ingresó a esa institución por el servicio de urgencias el 14 de noviembre de 2019 al haber sufrido un accidente de tránsito.

De ese modo, estableció que la accionante acusó un trauma rotacional de antebrazo izquierdo, por lo que fue valorada por el servicio de ortopedia, en donde le fue hallada una fractura cerrada diafisaria de radio y cubito proximal izquierda, siendo hospitalizada para adelantarle un procedimiento quirúrgico de reducción abierta de fractura en diáfisis de cubito o radio con fijación interna; atenciones y controles dadas a través de la compañía de SEGUROS DEL ESTADO S. A. - SOAT.

Por otro lado, reafirmó que el Doctor Fernando Andrés Saboya, Médico ortopedista extendió las siguientes incapacidades a la tutelista: a. del 14 de noviembre de 2019 hasta el 13 de diciembre de 2019, dada por 30 días; b. del 14 de diciembre de 2019 al 12 de enero de 2020, por 30 días; y c. del 13 de enero de 2020 al 11 de febrero de 2020, por 30 días.

2.2. A su turno, SEGUROS DEL ESTADO S. A. indicó que de conformidad con lo previsto en art. 2.6.1.4.2.10 del Decreto 780 de 2016, son la EPS y/o AFP en donde se encuentre afiliada la accionante las entidades llamadas a responder por el pago de las incapacidades aquí reclamadas, puesto que, al ser temporales y no permanentes, no están amparadas por el SOAT.

2.3. Ahora bien, COOMEVA EPS S. A. no se pronunció de modo alguno en torno a los hechos y pretensiones expuestas en la acción tutelar de marras, motivo por el cual se dará aplicación a lo preceptuado en el Artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, teniendo por ciertos los hechos esgrimidos por el apoderado de la tutelista y de ser el caso, fallando de plano la presente Acción de Tutela, previa consideración de lo que en derecho corresponda.<sup>1</sup>

2.4. Finalmente, debe destacarse que el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL allegó oportunamente el concepto que aquí le fue solicitado, el cual habrá de atenderse en cuanto resulte pertinente.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. DE LA COMPETENCIA

Conforme a lo dispuesto en los Decretos 2591 de 1991 y 1069 del 2015, este despacho es competente para conocer y decidir respecto de la presente acción.

### 2. DE LA ACCIÓN DE TUTELA

El constituyente de 1991 consagró en el art. 86 de la carta de derechos la tutela como especial figura del ordenamiento jurídico colombiano, cuyo procedimiento es eficaz para la defensa y protección de los derechos constitucionales fundamentales, por lo que ésta acción constitucional tiene la característica de ser subsidiaria y residual, o sea, que solo procede cuando el afectado por la vulneración o amenaza del derecho no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, lo cual debe estar debidamente acreditado en el proceso.

Bajo tal supuesto, este amparo constitucional fue consagrado para restablecer los derechos fundamentales conculcados, o para

---

<sup>1</sup> Véase Sentencia T-192 de 1994 – “No puede el juez de tutela precipitarse a fallar dando por verdadero todo lo que afirma el accionante o su contraparte sino que está obligado a buscar los elementos de juicio fácticos que, mediante la adecuada información, le permitan llegar a una convicción seria y suficiente para fallar en derecho. Precisamente en razón de esta responsabilidad, en la que se funda parte importante de la justicia del fallo, el juez está habilitado y aún obligado a requerir informes a la persona, órgano o entidad contra quien se ejerce la acción de tutela y a pedir la documentación que requiera en la cual consten los antecedentes del asunto.”

impedir que se consuma su violación, si se trata apenas de una amenaza, porque, de todas maneras, según ha señalado desde hace un par de décadas la Corte Constitucional, *"su presupuesto esencial, insustituible y necesario, es la afectación -actual o potencial- de uno o varios de tales derechos, que son cabalmente los que la Carta Política quiso hacer efectivos, por lo cual la justificación de la tutela desaparece si tal supuesto falta"*<sup>2</sup>, de manera que es la herramienta que puede ser utilizada por las personas cuando quiera que sus derechos constitucionales fundamentales se encuentren vulnerados, o para evitar su vulneración, siempre que se encuentren reunidos los requisitos de procedencia previstos en la disposición constitucional antes mencionada, desarrollada a través del Decreto 2591 de 1991.

### 3. PROBLEMA JURÍDICO

Con base en la narrativa sintetizada en los antecedentes de ésta providencia, observa el Despacho que el problema jurídico se encarna en determinar si corresponde a COOMEVA EPS S. A. efectuar el pago de las incapacidades que le fueron prescritas a la señora SONIA MEDINA GUTIÉRREZ por cuenta del accidente de tránsito en el que se vio involucrada el 14 de noviembre de 2019.

### 4. GENERALIDADES DEL AUXILIO ECONÓMICO DERIVADO DE UNA INCAPACIDAD LABORAL POR ENFERMEDAD DE ORIGEN COMÚN.

Las incapacidades se encuentran establecidas dentro de las prestaciones sociales, ya que dicho beneficio económico le es reconocido a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en calidad de cotizantes (aportantes) ya sea como trabajadores independientes o dependientes, cuando los mismos han tenido una pérdida de capacidad temporal y en consecuencia no pueden desarrollar su oficio habitual.

Bajo tal entendido, éstas pueden ser generadas por una enfermedad común o profesional o por un accidente laboral, en el primer caso – enfermedad común -, le corresponde asumir dicho pago a las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y a las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP), en los dos últimos – enfermedad profesional o accidente laboral-, a las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL).

Al respecto, ya desde antaño se ha explicado jurisprudencialmente que *"i) el pago de esta prestación social sustituye el salario del trabajador durante el tiempo que por razones médicas no le es posible desempeñar sus labores y aquella se presume es la única fuente de ingreso con que cuenta para garantizar su mínimo vital y el de su núcleo familiar, ii) el pago de las*

---

<sup>2</sup> Sentencia T-579 de 1997.

*incapacidades originadas por enfermedad constituye también una garantía del derecho a la salud del trabajador, pues gracias a éste puede recuperarse satisfactoriamente, sin que deba reincorporarse anticipadamente a sus actividades para obtener los recursos para su sostenimiento y el de su familia y iii) Además, los principios de dignidad humana e igualdad exigen que el trabajador reciba un tratamiento especial pues se encuentra en estado de debilidad manifiesta debido a la enfermedad que padece”<sup>3</sup>, por lo que si bien el pago de incapacidades encarna un derecho económico, la ausencia de su reconocimiento puede involucrar la vulneración de derechos fundamentales, sobre todo cuando dicho pago constituye para el afiliado la única fuente de ingresos indispensables para atender las necesidades básicas, personales y familiares, de manera que la negativa a reconocer el pago de las incapacidades generaría una vulneración al mínimo vital de quien invoca el resguardo tutelar; motivo por el cual la presente acción de tutela es procedente.*

Además, es claro que el pago de las incapacidades laborales reemplaza el salario durante el tiempo en que el trabajador se encuentra retirado de su oficio cotidiano, por lo que, más allá de ser una forma de remuneración, es la garantía del derecho a la salud del trabajador disminuido en sus capacidades de manera temporal.

## 5. ASUNTO SUB JUDICE

5.1. De entrada, habrá de advertirse que, del problema jurídico planteado, así como del libelo genitor de la presente acción de tutela, la normatividad nacional vigente y la jurisprudencia constitucional aplicable al caso, se puede concluir que es responsabilidad de COOMEVA EPS S. A. realizar el pago de las incapacidades que le fueron otorgadas a la accionante entre el 16 de noviembre de 2019 y el 11 de febrero de 2020, conforme pasa a explicarse.

5.2. Al respecto, y con miras a sentar claridad sobre el particular, la Corte Constitucional dejó signada en la sentencia T-200 de 2017 la responsabilidad en el reconocimiento y pago de las incapacidades de la siguiente forma:

<b>Periodo</b>	<b>Entidad obligada</b>	<b>Fuente normativa</b>
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 un plazo de 540 días	Fondo de Pensiones	Artículo 52 de la Ley 962 de 2005

<sup>3</sup> Sentencia T-530 de 2008.

5.3. No obstante lo anterior, aun cuando COOMEVA EPS S. A. no rindió el informe que aquí le fue exigido, de modo que no clarificó el motivo por el cual se ha venido absteniendo de reconocer y pagar en su favor las distintas incapacidades que le fueron extendidas en la CLÍNICA DE MARLY S. A. por cuenta del accidente de tránsito en el que al parecer estuvo involucrado el 14 de noviembre de 2019, lo cierto es que de lo afirmado por el apoderado de SONIA MEDINA GUTIÉRREZ y la comunicación emitida el 6 de marzo hogaño por esa EPS en respuesta a la petición No. 4701838 se extrae que su negativa estriba en que el profesional que las emitió no integra la red de prestadores de servicios de salud de esa EPS, y adicionalmente, los documentos radicados por la accionante no cuentan con el soporte clínico que permita validar la pertinencia de las incapacidades.

5.4. Así pues, debe tenerse en cuenta que de conformidad con lo previsto en el art. 81 del Decreto 2353 de 2015 (compilado en el art. 2.1.13.4. del Decreto 780 de 2016) *“Para el reconocimiento y pago de la prestación económica de la incapacidad por enfermedad general, conforme a las disposiciones laborales vigentes, se requerirá que los afiliados cotizantes hubieren efectuado aportes por un mínimo de cuatro (4) semanas. (...) No habrá lugar al reconocimiento de la prestación económica de la incapacidad por enfermedad general con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando estas se originen en tratamientos con fines estéticos o se encuentran excluidos del plan de beneficios y sus complicaciones.”*.

En ese sentido, el inc. 2º del art. 24 del Decreto 4023 de 2011 (compilado en el art. 2.2.3.1.1. del Decreto 780 de 2016) indica que *“El pago de estas prestaciones económicas al aportante será realizado directamente por la EPS y EOC, a través de reconocimiento directo o transferencia electrónica en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles contados a partir de la autorización de la prestación económica por parte de la EPS o EOC. La revisión y liquidación de las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas se efectuará dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la solicitud del aportante.”*.

Sin embargo, el art. 2.2.3.4.3. del Decreto 780 de 2016 refiere como causales de suspensión o negación del reconocimiento de la incapacidad por enfermedad general, las siguientes:

*“1. Cuando la EPS o EOC, o la autoridad competente, según el caso, determine que se configuró alguna de las causales de abuso del derecho establecidas en el artículo 2.2.3.4.1 del Capítulo IV del presente decreto.*

*2. Cuando el cotizante no cumpla con los requisitos señalados en el artículo 2.1.13.4 del presente decreto.*

3. Cuando el cotizante incurra en mora conforme con lo establecido en los artículos 2.1.9.1 y 2.1.9.3 del presente decreto.

4. Cuando la incapacidad por enfermedad general tenga origen en tratamientos con fines estéticos y sus complicaciones, o se derive de tratamientos que acrediten los criterios de exclusión de que trata el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015."

Y por último, el art. 16 del Decreto 56 de 2015 (compilado en el art. 2.6.1.4.2.10. del Decreto 780 de 2016) contempla que "Las incapacidades temporales que se generen como consecuencia de un accidente de tránsito, un evento catastrófico de origen natural, un evento terrorista y los demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social en su calidad de Consejo de Administración del Fosyga, serán cubiertas por la Entidad Promotora de Salud del Régimen Contributivo a la que estuviere afiliada la víctima si el accidente fuere de origen común, o por la Administradora de Riesgos Laborales si este fuere calificado como accidente de trabajo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 227 del Código Sustantivo del Trabajo, el artículo 3.2.1.10 del presente decreto, los artículos 2 y 3 de la Ley 776 de 2002, el parágrafo 3o del artículo 5o de la Ley 1562 de 2012, o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan."

5.5. Bajo tales derroteros, es evidente que COOMEVA EPS S. A. no motivó su negativa frente al reconocimiento económico derivado de las incapacidades médicas otorgadas a SONIA MEDINA GUTIÉRREZ por el Doctor FERNANDO ANDRÉS SABOYA YEPES, Ortopedista Oncológico adscrito a la CLÍNICA DE MARLY S. A., entre el 14 de noviembre de 2019 y el 11 de febrero de 2020, en alguna de las limitadas causales que pregona el art. 2.2.3.4.3. del Decreto 780 de 2016.

Igualmente, es bastante claro que las incapacidades en comento no se originaron en algún tratamiento con fines estéticos o las complicaciones derivadas de estos, ni están dados los criterios de exclusión referidos en el art. 15 de la Ley 1751 de 2015<sup>4</sup>, pues por el contrario, encontraron su génesis en las consecuencias traumáticas para la salud de la accionante ocasionadas como consecuencia del accidente de tránsito en el que se vio involucrada el 14 de noviembre de 2019, el cual, de cualquier modo, tampoco se observa que hubiere sido como un accidente de trabajo.

5.5. Entonces, habrán de ampararse los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital de la accionante, siendo necesario ordenar a COOMEVA EPS S. A. que

---

<sup>4</sup> L. 1751 de 2015 Art. 15 inc. 2º "En todo caso, los recursos públicos asignados a la salud no podrán destinarse a financiar servicios y tecnologías en los que se advierta alguno de los siguientes criterios: a) Que tengan como finalidad principal un propósito cosmético o suntuario no relacionado con la recuperación o mantenimiento de la capacidad funcional o vital de las personas; b) Que no exista evidencia científica sobre su seguridad y eficacia clínica; c) Que no exista evidencia científica sobre su efectividad clínica; d) Que su uso no haya sido autorizado por la autoridad competente; e) Que se encuentren en fase de experimentación; f) Que tengan que ser prestados en el exterior."

reconozca y pague a favor de la señora SONIA MEDINA GUTIÉRREZ las incapacidades que le fueron otorgadas entre el 16 de noviembre de 2019 y el 11 de febrero de 2020, es decir, entre el día 3 y el 90 de incapacidad, inclusive.

### III. DECISIÓN

Así las cosas, el Juzgado Catorce (14) de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá D. C., administrando justicia en nombre de la Republica de Colombia y por mandato de la Ley:

#### RESUELVE:

PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales a la SEGURIDAD SOCIAL y al MÍNIMO VITAL que le asisten a la señora SONIA MEDINA GUTIÉRREZ y en consecuencia, ORDENAR al Representante Legal y/o quien haga sus veces de COOMEVA EPS S. A. que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, reconozca y pague en favor del accionante las incapacidades que le fueron prescritas por el Doctor FERNANDO ANDRÉS SABOYA YEPES, Ortopedista Oncológico adscrito a la CLÍNICA DE MARLY S. A., correspondientes a los ochenta y ocho (88) días causados entre el 16 de noviembre de 2019 y el 11 de febrero de 2020, conforme las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR la notificación del presente fallo a los interesados por el medio más expedito y eficaz, informándoles el derecho a impugnarlo de los tres (3) días siguientes a su conocimiento.

TERCERO: De no ser impugnada, remítase la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

  
NIDIA YINET ARÉVALO MELO  
JUEZ

JPGA