

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: LILIANA MARIA CALLE ORTIZ  
ACCIONADA: SAVIA SALUD EPS  
RADICADO: 170014003002-2021-00445-00



## JUZGADO SEGUNDO CIVIL MUNICIPAL

Manizales, Caldas, veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

SENTENCIA N°: 152

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: LILIANA MARIA CALLE ORTIZ  
ACCIONADA: SAVIA SALUD EPS  
RADICADO: 170014003002-2021-00445-00

### OBJETO DE LA DECISIÓN E INTERVINIENTES

Se pronunciará el fallo que en derecho corresponda a la acción de tutela instaurada por LILIANA MARIA CALLE ORTIZ CC 43.454.299, presenta acción de tutela contra SAVIA SALUD EPS y AFP PROTECCION S.A., trámite al cual se vinculó a JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ y ORIANA GISELLA VILLADIEGO TUIRAN.

### ANTECEDENTES

#### PRETENSIONES

Solicita la parte actora:

**PRIMERO:** Solicito respetuosamente a su señoría se tutelen mis derechos fundamentales a la **CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL, DEBIDO PROCESO, SEGURIDAD SOCIAL, DIGNIDAD HUMANA.**

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, solicito respetuosamente se ordene a **SAVIA SALUD EPS** a emitir el concepto de rehabilitación desfavorable y remitirlo al fondo de pensiones para que inicie proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral.

**TERCERO:** Solicito respetuosamente se ordene a **PROTECCIÓN S. A.** iniciar el proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral por llevar 540 días de diagnosticadas mis enfermedades, **sin perjuicio del tratamiento que se siga a continuación.**

Las basa, en los siguientes hechos relevantes al objeto de estudio:

**PRIMERO:** Soy una mujer de 45 años de edad quien en la actualidad padece múltiples enfermedades a saber:

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: LILIANA MARIA CALLE ORTIZ  
ACCIONADA: SAVIA SALUD EPS  
RADICADO: 170014003002-2021-00445-00

1. GONARTROSIS (ARTROSIS DE RODILLAS).
2. CONDROMALACIA DE RÓTULA.
3. SÍNDROME DEL TÚNEL CARPIANO.
4. SÍNOVITIS Y TENOSINOVITIS.
5. TRASTORNO DE ADAPTACIÓN.
6. DESPRENDIMIENTO DE LA RETINA DEL OJO DERECHO.
7. MIOPIA.
8. INSUFICIENCIA VENOSA.

**SEGUNDO:** Las deficiencias que más me aquejan son las siguientes:

1. GONARTROSIS: por cuanto se me dificulta el desplazamiento a causa del dolor y la pérdida de fuerza.
2. DESPRENDIMIENTO DE LA RETINA DEL OJO DERECHO: Ya que por mi ojo derecho no veo casi nada y por mi ojo izquierdo ya he perdido la agudeza visual, razón por la que se me dificulta ver bien.

**TERCERO:** Soy empleada del servicio doméstico, razón por la que debo constantemente estar en posición de pie, haciendo movimientos repetitivos

y observando todo a mi alrededor. Por esta razón, mi capacidad de trabajo ha disminuido considerablemente a comparación de como trabajaba antes de enfermarme o cuando inició la enfermedad.

**CUARTO:** Pero la **EPS SAVIA SALUD** por intermedio de sus médicos tratantes no han visto la necesidad de otorgarme incapacidad médica, ya que el decir de ellos es que mis enfermedades no interfieren con mi labor, pero contrario a lo que piensan los médicos, mis enfermedades si interfieren directamente con el trabajo de una empleada doméstica quien debe barrer, trapear, sacudir, encerar, lavar baños, puertas, paredes, hacer comida, lavar ropa, lavar platos, etc...

**QUINTO:** Teniendo en cuenta que mis enfermedades cuentan con más de 540 días de diagnóstico, el día 19 de junio de 2021 envié un derecho de petición a **SAVIA SALUD EPS** para que procediera a emitir el concepto de rehabilitación de mis enfermedades y remitiera mi caso al fondo de pensiones para ser calificada mi pérdida de capacidad laboral.

**SEXTO:** La **EPS SAVIA SALUD** en respuesta del 06 de julio de 2021 responde que no es procedente emitir dicho concepto por cuanto no cumplo con lo establecido en el artículo 142 del Decreto 019 de 2012 que determina que el concepto de rehabilitación se debe proferir entre el día 120 y 150 de incapacidad médica y que al yo no estar incapacitada, no procedía la emisión de dicho concepto.

**SÉPTIMO:** De igual forma, el día 23 de junio de 2021 elevé un derecho de petición a **PROTECCIÓN S. A.** en el que aporté todo mi historial clínico y solicité calificación de pérdida de capacidad laboral bajo el argumento que las enfermedades más limitantes fueron diagnosticadas hace más de 540 días, sin que a la fecha haya recibido respuesta alguna por parte del fondo de pensiones, pese a que recibió la solicitud conforme se prueba en guía de recibido.

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: LILIANA MARIA CALLE ORTIZ  
ACCIONADA: SAVIA SALUD EPS  
RADICADO: 170014003002-2021-00445-00

**DÉCIMO CUARTO:** Por lo anterior, tenemos que tanto la **EPS** como el **FONDO DE PENSIONES** están vulnerando mis derechos fundamentales a la calificación de pérdida de capacidad laboral, debido proceso y seguridad social, ya que ambas se están negando a calificarme en primera oportunidad, primero la EPS SAVIA SALUD al negarse emitir el concepto de rehabilitación y remitir mi caso al fondo de pensiones para iniciar el proceso de calificación y segundo el FONDO DE PENSIONES al ni siquiera responder la solicitud de calificación por 540 días.

#### DERECHOS VIOLADOS

Del texto de la tutela se infiere que al accionante considera vulnerados sus derechos fundamentales a la seguridad social, debido proceso y petición.

#### CONTESTACIÓN

La JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ refirió a través de su Representante Legal:

No me pronuncio en cuanto a los hechos y pretensiones de esta acción, ya que el accionante no ha sido remitido a esta REGIONAL, para su calificación por SAVIA SALUD EPS, ni por PROTECCIÓN, igualmente le informo al despacho que no somos los competentes para emitir concepto alguno de rehabilitación.

En este orden de ideas le informo al señor Juez, lo siguiente:

PRIMERO: Para proceder a calificar al accionante en la JUNTA REGIONAL, se requiere la calificación en primera oportunidad realizada por la entidad de seguridad social a la cual se encuentre afiliado el trabajador, en virtud de lo establecido en el inciso segundo artículo 142 del decreto 019 de 2012 que a la letra señala:

(...)

La AFP PROTECCION S.A., a través de su Representante Legal Judicial informó:

b) Afiliación.

- La señora Liliana Maria Calle Ortiz, identificada con cédula de ciudadanía No. 43.454.299, presenta afiliación al Fondo de Pensiones Obligatorias administrado por Protección S.A., con fecha de efectividad de la afiliación del día 03 de agosto de 2017, como vinculación inicial al Sistema General de Pensiones.

#### LA EPS NO HA REMITIDO EL CONCEPTO DE REHABILITACIÓN:

Ahora bien, es de anotar que la EPS a la que se encuentra afiliada la señora Liliana Maria Calle Ortiz no ha radicado ante mi representada Concepto de Rehabilitación ya sea, FAVORABLE o DESFAVORABLE, de origen Común, por lo que hasta la fecha no se ha informado sobre su estado de salud.

Ahora bien, frente al tema de salud aducido en los hechos de la presente acción de tutela, es pertinente señalar que la accionante no ha radicado solicitud formal Calificación.

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: LILIANA MARIA CALLE ORTIZ  
ACCIONADA: SAVIA SALUD EPS  
RADICADO: 170014003002-2021-00445-00

Ahora bien, tenemos que, la señora **Liliana Maria Calle Ortiz** como lo indicó en los hechos de la acción, remitió documentación relacionada con su historia clínica a esta Administradora, a través del derecho de petición radicado el 23 de junio de 2021.

Por lo anterior, la referida historia clínica ha sido remitida a la Comisión Médico Laboral, con el fin de que proceda a verificarla y en caso tal de que la misma se encuentre consistente, se procederá a asignarle cita de valoración funcional y, posterior ello, dictaminar su pérdida de capacidad laboral, la cual se le estará informando a través de los canales de atención.

Como puede observarse, Protección S.A. no ha vulnerado derecho fundamental alguno a la señora **Liliana Maria Calle Ortiz**, toda vez que como se ha indicado, la historia clínica aportada por la accionante se encuentra en trámite de revisión, para en caso de encontrarse completa citarla para realizar la respectiva valoración funcional.

#### SOBRE EL DERECHO DE PETICIÓN RADICADO EL 23 DE JUNIO DE 2021

En cuanto a lo afirmado en el escrito de tutela, es cierto que la señora **Liliana Maria Calle Ortiz**, el 23 de junio de 2021 radicó **Derecho de Petición**, en el cual solicitó iniciar el trámite de calificación de pérdida de la capacidad laboral.

Con el fin de dar respuesta a la petición elevada por la afiliada, esta Administradora en **Comunicación de fecha 15 de septiembre de 2021**, remitió a la señora **Liliana Maria Calle Ortiz**, respuesta en la que se le informó lo siguiente:

**De manera atenta, me permito dar respuesta a la petición radicada ante esta Administradora, por medio de la cual solicita la calificación integral de su pérdida de capacidad laboral.**

En atención a su solicitud, nos permitimos informar que, luego de efectuadas las validaciones pertinentes, la documentación aportada por usted, fue remitida a la IPS SURA, entidad contratada por Protección, con el fin de que la Comisión Médico Laboral proceda a verificar su historia clínica y en caso tal de que la misma se encuentre consistente, **se proceda a asignarle cita de valoración funcional y, posterior ello, dictaminar su pérdida de capacidad laboral**, la cual se le estará informando por parte de IPS Sura.

Lo anterior de acuerdo con lo establecido en el artículo 142 del Decreto 019 de 2012 modificadorio del artículo 41 de la Ley 100 de 1993, el cual dice:

**ARTICULO 142. CALIFICACIÓN DEL ESTADO DE INVALIDEZ.**  
*El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, quedará así:*

*"Artículo 41. Calificación del Estado de Invalidez. El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de invalidez vigente a la fecha de calificación. Este manual será expedido por el Gobierno Nacional y deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su capacidad laboral.*

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: LILIANA MARIA CALLE ORTIZ  
ACCIONADA: SAVIA SALUD EPS  
RADICADO: 170014003002-2021-00445-00

En consecuencia, confirmamos que el caso es revisado por la comisión médica laboral, por lo que será contactada próximamente por la IPS SURA.

Le recordamos que todos los canales de servicio están a su disposición; puede comunicarse con el Asesor Virtual Pronto en nuestro Portal Web [www.proteccion.com](http://www.proteccion.com) y App o comunicarse con la Línea de Servicio en Bogotá 7444464, en Medellín y Cali 5109099 Barranquilla 319 7999 Cartagena 6424999 y desde el resto del país 01 8000 52 8000.

La referida Comunicación del 15 de septiembre de 2021 se remitió a la señora Liliana Maria Calle Ortiz a través de correo certificado de la empresa de mensajería INTERSERVICIOS a la dirección aportada en el derecho de petición: Calle 54 # 26 – 140 Barrio Arboleda de la ciudad de Manizales, Caldas.

Igualmente, la referida respuesta se envió al correo electrónico informado en el derecho de petición y en la presente acción: [misnotificacionesb1217@gmail.com](mailto:misnotificacionesb1217@gmail.com)

SAVIA SALUD EPS a través de apoderado informó:

Debo indicar señor juez que la señora LILIANA MARIA CALLE ORTIZ efectivamente se encuentra afiliada a **SAVIA SALUD EPS en el régimen CONTRIBUTIVO en salud (ver imagen adjunta)**, no obstante, y como el mismo lo narra en los hechos de la presente tutela, el usuario está solicitando VALORACION POR MEDICINA LABORAL para donde dicha solicitud no cumple con los lineamientos del Decreto Ley 019 de 2012 y del Decreto 780 de 2016 para la programación de la cita.

(...)

Ahora bien señor juez es de que aclara que las EPS realizan seguimiento e intervención de medicina laboral para los afiliados al régimen contributivo que presenta **incapacidad prolongadas** a los cuales se les realiza CONSULTA POR MEDICINA LABORAL, para posteriormente expedir concepto de rehabilitación y se envía a las administradoras de fondo de pensión para que emitan la CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL en los casos que el CONCEPTO DE REHABILITACIÓN ES DESFAVORABLE:

(...)

Para el caso que nos ocupa el afiliado está activo en el régimen **CONTRIBUTIVO EN SALUD Y**, **no registra radicadas incapacidades**, que den miras a realizar un cita con medicina laboral.

Además señor juez es de resaltar la solicitud de evaluación por medicina laboral por parte de la EPS no es pertinente dado que **no tiene incapacidades radicadas** y las evaluaciones que realiza el médico laboral de la EPS lo hace en cumplimiento del decreto 019 de 2012 Artículo 142 Las Entidades Promotoras de Salud deberán emitir un concepto de rehabilitación por parte del médico laboral antes de cumplirse el día ciento veinte (120) de incapacidad temporal y enviarlo antes de cumplirse el día ciento cincuenta (150), a cada una de las Administradoras de Fondos de Pensiones donde se encuentre afiliado el trabajador a quien se le expida el concepto respectivo, según corresponda, lo cual no es su caso

Se aclara que las evaluaciones de médico laboral que están a cargo del empleador son las siguientes:

- 1. Evaluaciones médicas ocupacionales periódicas (programadas o por cambios de ocupación).*
- 2. Evaluación médica pre-ocupacional o de ingreso, post-ocupacional o de egreso, así como las evaluaciones médicas ocupacionales periódicas (programadas o por cambios de ocupación) para emisión de restricciones, recomendaciones o aquellas evaluaciones de seguimiento que requiera el afiliado.*

Según la normatividad vigente y a luz de la información aportada en la tutela, la petición realizada por el usuario es una solicitud que está bajo la responsabilidad **del empleador** Y NO DEBE SER TRASLADADA A LA EPS.

(...)

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: LILIANA MARIA CALLE ORTIZ  
ACCIONADA: SAVIA SALUD EPS  
RADICADO: 170014003002-2021-00445-00

**Ademas es importante resaltar señor juez que dentro de la presente acción constitucional no hay evidencia alguna de orden del medico tratante que remita a la usuaria a MEDICINA LABORAL, esta es única y exclusiva del medico y no queda a discrepancia de la usuaria y mas aun cuando se evidencia que la usuaria no tiene incapacidades radicadas que den miras a un deterioro de salud.**

ORIANA GISELLA VILLADIEGO TUIRAN, en calidad de empleadora, guardó silencio durante el termino de traslado.

PROBLEMA JURÍDICO.

El problema jurídico consiste en determinar si se vulneran los derechos fundamentales a la seguridad social, debido proceso y petición de la accionante por parte de la EPS accionada y las Entidades vinculadas al no realizar el procedimiento de calificación de pérdida de capacidad laboral con ocasión a sus múltiples patologías.

#### CONSIDERACIONES

Valoración de la pérdida de la capacidad laboral:

El derecho a la valoración de la pérdida de la capacidad laboral es un derecho autónomo, justiciable mediante acción de tutela. La vulneración del derecho puede consistir en omitir la realización de la valoración o dilatar la calificación, pues de no practicarse a tiempo, en algunas ocasiones, puede causar el empeoramiento de la condición física o mental del asegurado, de la siguiente manera lo ha expuesto la Corte Constitucional:

“En síntesis, por la importancia de la valoración de la pérdida de capacidad laboral en materia constitucional, este Tribunal ha aceptado que las controversias jurídicas sobre estas, se desenvuelvan a través de la tutela, siempre que se reúnan los requisitos propios de la acción. Es decir, si en el caso concreto se demuestra que no existe una acción idónea o efectiva para resolver una solicitud de valoración de pérdida de capacidad laboral, o aunque exista, subsiste el riesgo de que se presente un perjuicio irremediable, estas controversias se pueden tramitar a través del amparo constitucional<sup>1</sup>.”

La Corte Constitucional admite que la acción de tutela es procedente en estos casos, por las siguientes razones:

---

<sup>1</sup> Sentencia T-399-15.

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: LILIANA MARIA CALLE ORTIZ  
ACCIONADA: SAVIA SALUD EPS  
RADICADO: 170014003002-2021-00445-00

- Omitir, demorar o interponer obstáculos para la práctica de la calificación del origen de la enfermedad o de la pérdida de la capacidad laboral compromete el derecho a la seguridad social de la persona, ya que esta valoración permite determinar si le asiste el derecho a las prestaciones asistenciales o económicas que contemplan las normas y cuál entidad debe asumirlas, en este sentido, se ha afirmado que la calificación es un derecho autónomo de todos los afiliados al Sistema de Seguridad Social<sup>2</sup> y una garantía para la materialización de otras prerrogativas fundamentales como la salud, la vida digna y el mínimo vital<sup>3</sup>.
- Las personas en situación de discapacidad gozan de una especial protección constitucional, aseveración que está soportada en la Constitución Política y el bloque de constitucionalidad.
- Otorgar una prestación económica por el acaecimiento del riesgo de enfermedad o invalidez tiene por objetivo ofrecer un sustento a la persona que se enfrenta a la imposibilidad de proveerse por sus propias fuerzas de lo necesario para cubrir las necesidades básicas.

En tal parecer es necesario reiterar el criterio jurisprudencial según el cual, la vulneración del derecho a la calificación de la pérdida de la capacidad laboral ocurre especialmente cuando en el trámite de la solicitud del afiliado no se observan los principios que lo gobiernan, en especial, aquellos relativos a la celeridad e integralidad, porque no se efectúa el dictamen con prontitud o éste no comprende la historia clínica completa del afiliado. El trabajador, reitera la Corte Constitucional, tiene derecho a que el proceso de calificación se haga de manera oportuna, y el dictamen sea el resultado de la valoración íntegra y objetiva de la patología.

La Ley 100 de 1993, modificada por el decreto 019 de 2012 frente al procedimiento que debe surtirse para la calificación del estado invalidez, establece:

El estado de *invalidez* será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de *invalidez* vigente a la fecha de calificación. Este manual será expedido por el Gobierno Nacional y deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que

---

<sup>2</sup> Cita de cita, Sentencia T-399-15. En la misma dirección dijo la Corte Constitucional en la sentencia T-574-15: “Por tanto, la calificación de la disminución física sobrevenida a una persona, constituye una prerrogativa de gran importancia pues, por medio de ella puede materializar el derecho y acceso a otros servicios y auxilios que permiten paliar las contingencias sufridas, habida cuenta que por medio de esta es posible determinar qué tipo de prestaciones le asisten”.

<sup>3</sup> Sentencia T-574-15.

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: LILIANA MARIA CALLE ORTIZ  
ACCIONADA: SAVIA SALUD EPS  
RADICADO: 170014003002-2021-00445-00

tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su capacidad laboral.

Corresponde 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.

El acto que declara la *invalidez* que expida cualquiera de las anteriores entidades, deberá contener expresamente los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen a esta decisión, así como la forma y oportunidad en que el interesado puede solicitar la calificación por parte de la Junta Regional y la facultad de recurrir esta calificación ante la Junta Nacional.

Cuando la incapacidad declarada por una de las entidades antes mencionadas (ISS, Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones-, ARP, aseguradora o entidad promotora de salud) sea inferior en no menos del diez por ciento (10%) a los límites que califican el estado de *invalidez*, tendrá que acudir en forma obligatoria a la Junta Regional de Calificación de *Invalidez* por cuenta de la respectiva entidad.

Para los casos de accidente o enfermedad común en los cuales exista concepto favorable de rehabilitación de la Entidad Promotora de Salud, la Administradora de Fondos de Pensiones postergará el trámite de calificación de *Invalidez* hasta por un término máximo de trescientos sesenta (360) días calendario adicionales a los primeros ciento ochenta (180) días de incapacidad temporal reconocida por la Entidad Promotora de Salud, evento en el cual, con cargo al seguro previsional de *invalidez* y sobrevivencia o de la entidad de previsión social correspondiente que lo hubiere expedido, la Administradora de

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: LILIANA MARIA CALLE ORTIZ  
ACCIONADA: SAVIA SALUD EPS  
RADICADO: 170014003002-2021-00445-00

Fondos de Pensiones otorgará un subsidio equivalente a la incapacidad que venía disfrutando el trabajador.

Las Entidades Promotoras de Salud deberán emitir dicho concepto antes de cumplirse el día ciento veinte (120) de incapacidad temporal y enviarlo antes de cumplirse el día ciento cincuenta (150), a cada una de las Administradoras de Fondos de Pensiones donde se encuentre afiliado el trabajador a quien se le expida el concepto respectivo, según corresponda. Cuando la Entidad Promotora de Salud no expida el concepto favorable de rehabilitación, si a ello hubiere lugar, deberá pagar un subsidio equivalente a la respectiva incapacidad temporal después de los ciento ochenta (180) días iniciales con cargo a sus propios recursos, hasta cuando se emita el correspondiente concepto.

Sin perjuicio de lo establecido en este artículo, respecto de la calificación en primera oportunidad, corresponde a las Juntas Regionales calificar en primera instancia la pérdida de capacidad laboral, el estado de *invalidéz* y determinar su origen.

A la Junta de Calificación Nacional compete la resolución de las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las Juntas Regionales.

El derecho fundamental a la seguridad social y al debido proceso administrativo:

La seguridad social en el ordenamiento jurídico colombiano está consagrada como un verdadero derecho fundamental. Según el artículo 48 de la Carta Política, el Estado garantizará a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social.

El Sistema de Seguridad Social tiene por objeto proteger a las personas que por causa de la vejez, del desempleo o de una enfermedad o incapacidad laboral, no pueden obtener los medios de subsistencia que le permitan llevar una vida digna, protege, además, a las personas que dependían económicamente de quien recibía una pensión y se encuentran en dichas circunstancias.

La jurisprudencia constitucional ha destacado que la institucionalización de un sistema de esta índole tiene como fundamento la obligación estatal de asegurar "un mayor grado de libertad, en especial, a favor de aquellas personas ubicadas en una situación de desventaja social, económica y educativa" y en "la necesidad de compensar los profundos desequilibrios en relación con las condiciones de partida mediante una acción estatal eficaz".

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: LILIANA MARIA CALLE ORTIZ  
ACCIONADA: SAVIA SALUD EPS  
RADICADO: 170014003002-2021-00445-00

Con fundamento en esta conexión directa con valores superiores ha entendido la jurisprudencia que tal derecho tiene carácter fundamental y ha establecido las pautas que en materia de debido proceso administrativo deben atender las entidades o autoridades del Sistema de Seguridad Social, en los trámites que adelantan.

Sobre las garantías que comprende el debido proceso ha señalado la Corte Constitucional:

“El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho al debido proceso, tanto en actuaciones judiciales como administrativas. En este orden de ideas, se trata de una garantía de los administrados en la medida en que asegura que todo acto proferido por las autoridades será sometido a las disposiciones legales.

Por lo tanto, el derecho al debido proceso administrativo exige que los actos que sean proferidos por la administración deben realizarse: “(i) sin dilaciones injustificadas; (ii) bajo el procedimiento previamente definido en las normas; (iii) por la autoridad competente; (iv) de acuerdo a las formas propias de la actuación administrativa previstas en el ordenamiento jurídico y con total respeto de las disposiciones normativas sobre las que se basa; (v) en acatamiento del principio de presunción de inocencia; (vi) respetando el derecho de defensa y (vii) reconociendo el derecho a impugnar las decisiones que en su contra se profieran, al igual que la oportunidad de presentar y a controvertir pruebas y a solicitar la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”<sup>4</sup>.

Un aspecto más merece especial atención y es el principio de celeridad en la actuación administrativa, la Constitución Política, en el Capítulo V, artículo 209, dispone que “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.

Para la Corte Constitucional estos principios, pero en especial el de eficacia y celeridad, guardan estrecha relación con el debido proceso administrativo, ya que la función administrativa tiene por objeto materializar los fines del Estado y estos preceptos implican para la autoridad la obligación de que las actuaciones públicas produzcan resultados concretos y oportunos:

*“El principio de eficacia administrativa es un instrumento complementario de la*

---

<sup>4</sup> Sentencia T-730 de 2012

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: LILIANA MARIA CALLE ORTIZ  
ACCIONADA: SAVIA SALUD EPS  
RADICADO: 170014003002-2021-00445-00

*celeridad que demanda el debido proceso en las actuaciones administrativas, que coadyuva a que los deberes y obligaciones de las autoridades garanticen el núcleo central del debido proceso y hagan realidad los fines para los cuales han sido instituidas. La eficacia comporta para la Administración Pública la posibilidad de dar efectiva aplicación a las normas, principios y valores, establecidos en el texto constitucional".<sup>5</sup>*

## EL CASO CONCRETO

La parte accionante aduce que SAVIA SALUD EPS y AFP PROTECCION le están vulnerando los derechos fundamentales a la seguridad social y debido proceso, al no emitir concepto de rehabilitación y consecuente calificación de pérdida de capacidad laboral originada en las múltiples patologías que la aquejan a saber: GONARTROSIS, CONDOMALACIA DE RÓTULA, SÍNDROME DEL TÚNEL CARPIANO, SÍNOVITIS Y TENOSINOVITIS, TRASTORNO DE ADAPTACIÓN, DESPRENDIMIENTO DE LA RETINA DEL OJO DERECHO, MIOPIA, INSUFICIENCIA VENOSA, soportadas en la historia clínica aportada con el escrito de demanda.

De los hechos narrados en el escrito introductor, las pruebas allegadas y la información suministrada por las Entidades convocadas, resulta claro que por los padecimientos presentados por la accionante no se ha generado incapacidad alguna que amerite concepto de rehabilitación y menos aún el proceso de pérdida de capacidad laboral, pues frente a lo pretendido debe decirse que la calificación de pérdida de capacidad laboral es el mecanismo que permite establecer 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 -Art. 2 Decreto 917/1999-; y, para iniciar el proceso de valoración de pérdida de capacidad laboral, como consecuencia del padecimiento de una enfermedad, se debe contar con un diagnóstico definitivo lo cual supone que se haya adelantado y culminado un tratamiento de rehabilitación o aún sin terminarlo, se obtenga un concepto médico desfavorable de recuperación, el cual consiste en la determinación médica de las condiciones de salud del trabajador y constituye un pronóstico sobre el posible restablecimiento de su capacidad laboral. De manera que dicho concepto, en principio deber ser expedido cuando el período de incapacidad por enfermedad de origen común, como es el caso que nos ocupa, alcance los 180 días y posterior a ello habría lugar a iniciarse el proceso de pérdida de capacidad laboral, dado que se tiene la certeza de que el estado de salud del trabajador no mejorará.

Bajo dichos postulados, nótese que pese a que la enfermedad padecida por la señora CALLE ORTIZ data de hace más de 6 años, no hay registro en su historia

---

<sup>5</sup> Sentencia C-643 de 2012

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: LILIANA MARIA CALLE ORTIZ  
ACCIONADA: SAVIA SALUD EPS  
RADICADO: 170014003002-2021-00445-00

clínica que la misma sea incapacitante pues ninguna prescripción médica de este tipo aparece probada en el expediente, es más, en el escrito de tutela se pretende **"iniciar el proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral *por llevar 540 días de diagnosticadas mis enfermedades, sin perjuicio del tratamiento que se siga a continuación*"**, como si el solo hecho del diagnóstico diera lugar a la condición reclamada, lo que resulta inapropiado, pues no es el diagnóstico en sí mismo el que se constituye en la base para el computo del termino establecido en la Ley, para acceder a la calificación de pérdida de capacidad laboral, pues corresponde al médico tratante establecer bajo criterios profesionales cuando la usuaria requiere o no incapacidad y puede trabajar con el uso de medicamentos y ayudas necesarias para el adecuado manejo de su caso, según el tipo de actividad desarrollada, nivel de exigencia física y demás condiciones físicas de la labor desempeñada.

Sumado a ello, nótese que la accionante radicó ante la Entidad de salud y el Fondo de pensiones, peticiones similares a los hechos descritos en esta causa, a través de las cuales solicitó le fuera realizado procedimiento de pérdida de capacidad laboral frente a lo cual obtuvo respuesta negativa por parte de la EPS y en el curso de este trámite por parte de la AFP PROTECCION informando a la usuaria que sería contactada una vez fuera revisado su caso por parte de la comisión médica laboral.

En conclusión la presente acción deviene en improcedente para lograr las pretensiones de la demanda a fin de que se expida concepto de rehabilitación por parte de la EPS y consecuente calificación de pérdida de capacidad laboral por parte de la AFP por lo ya expuesto y, sumado a que tampoco se alegó y mucho menos probó circunstancia alguna que prevea un perjuicio irremediable u otro suceso que haga considerar especial atención en la accionante por su condición, de ahí que tampoco concurren los criterios jurisprudenciales atrás citados para hacer de este un mecanismo procedente a saber "(...) que se demuestre que no existe una acción idónea o efectiva para resolver una solicitud de valoración de pérdida de capacidad laboral, o aunque exista, subsiste el riesgo de que se presente un perjuicio irremediable".

#### DECISIÓN

Por lo expuesto, el Juez Segundo Civil Municipal de Manizales, Caldas, Administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: LILIANA MARIA CALLE ORTIZ  
ACCIONADA: SAVIA SALUD EPS  
RADICADO: 170014003002-2021-00445-00

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR improcedente la acción de tutela promovida por LILIANA MARIA CALLE ORTIZ CC 43.454.299, en contra de SAVIA SALUD EPS y AFP PROTECCION S.A., por lo considerado.

SEGUNDO: NOTIFICAR el contenido de ésta decisión a las partes indicándoles que contra la misma procede la impugnación contando para ello con tres (3) días siguientes al recibo de la notificación del proveído.

TERCERO: ORDENAR la remisión del expediente ante la Corte Constitucional para su eventual revisión, sino fuere objeto de impugnación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUIS FERNANDO GUTIÉRREZ GIRALDO  
JUEZ