



**JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL  
CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN TERCERA**

**Juez:** *ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

**Bogotá D.C.**, primero (1º) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**Medio de Control:** Reparación Directa  
**Radicación:** 110013336038201700093 00  
**Demandantes:** Wilder Nieto y otros  
**Demandado:** Bogotá D.C. – Secretaría de Educación Distrital  
**Asunto:** Fallo primera instancia

El Despacho pronuncia sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia, dado que el trámite se agotó en su integridad y no se aprecia ningún vicio que invalide lo actuado.

**I.- DEMANDA**

**1.- Pretensiones**

Con la demanda se piden las siguientes declaraciones y condenas:

1.1.- Se declare que **BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL** es administrativa y extracontractualmente responsable de los perjuicios ocasionados a **WILDER NIETO** quien actúa en nombre propio y en representación de los menores **CAMILO ANDRES NIETO BUSTOS** y **KAREN ELIANA NIETO BUSTOS**, con motivo de las patologías y posterior pérdida de la capacidad laboral que sufrió FLOR MYRIAM BUSTOS debido a la omisión en la implementación de medidas de protección y seguridad en el puesto de trabajo e incumplimiento de las obligaciones en materia ocupacional y riesgos laborales a cargo de la demandada, en calidad de empleador.

1.2.- Se condene a la entidad demandada pagar a favor de **WILDER NIETO, CAMILO ANDRÉS NIETO BUSTOS** y **KAREN ELIANA NIETO BUSTOS**, por concepto de daño moral, la cantidad de 100 SMLMV<sup>1</sup>, para cada uno de ellos.

## **2.- Fundamentos de hecho**

Según lo reseñado en el escrito de demanda, el Despacho los sintetiza así:

2.1.- FLOR MYRIAM BUSTOS fue nombrada como docente del DISTRITO CAPITAL, por lo que se desempeñó en esa labor a partir del 4 de febrero de 1999 siendo asignada al Colegio Canadá.

2.2.- Durante el lapso comprendido entre 1999 y 2002, FLOR MYRIAM BUSTOS prestó su servicio de docencia en el Colegio Canadá, ubicado en la Localidad Simón Bolívar de Bogotá D.C., interregno en el que le fue asignado un curso entre 35 y 40 estudiantes de básica-primaria. Sin embargo, la profesora padeció condiciones laborales muy complejas debido a que no la dotaron de materiales de trabajo, el espacio no era adecuado y no se contaba con baños sanitarios para la institución.

2.3.- En el año 2002, producto de las recomendaciones médicas sobre su proceso gestacional, FLOR MYRIAM BUSTOS fue reubicada en el Colegio José Joaquín Castro Martínez de la Localidad de San Cristóbal en la ciudad capitalina. En dicha institución le asignaron el área de lingüística y literatura para desarrollar en 8 cursos de secundaria con 40 alumnos cada uno, por lo que las exigencias y cargas laborales aumentaron, lo que influyó en la aparición de síntomas de disfonía.

2.4.- En el año 2007, le fue diagnosticado a la docente disfonía por lo que le indicaron terapias de lenguaje para darle manejo de la voz, patología que persistió en el tiempo al punto en que en la anualidad del 2011 le diagnosticaron “Disfonía crónica recurrente” sumado a reflujo gastroesofágico.

2.5.- Para el año 2012 subsistieron las patologías aludidas, en consecuencia, le ordenaron a FLOR MYRIAM BUSTOS terapia vocal, tratamiento para el reflujo gástrico e incapacidad.

---

<sup>1</sup> Salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2.6.- En el 2013, la docente familiar de los demandantes presentó dolor agudo en manos, por lo que fue valorada y en el año 2014 le fue diagnosticado lesión neuro-anatómica de síndrome del túnel del Carpio por sobreuso- proceso inflamatorio, en manos y muñecas.

2.7.- El 30 de enero de 2015, debido a la evolución clínica de FLOR MYRIAM BUSTOS se determinó realizar calificación de pérdida de capacidad laboral con fundamento en los conceptos de otorrinolaringología, cirugía de mano y medicina laboral sumado al factor de las incapacidades prolongadas.

2.8.- El 11 de febrero de 2015, Medicina Laboral emitió concepto de pérdida de capacidad laboral, en la que determinó una disminución de la capacidad laboral del 96%, por padecer “*Síndrome de túnel carpiano bilateral*”, “*Disfonía crónica por esfuerzo vocal*”, “*Reflujo gastroesofágico*”, las cuales fueron calificadas como de origen profesional mediante Resolución No. 6469, que le fue notificada a la docente el 25 de marzo de 2015.

2.9.- Posteriormente, FLOR MYRIAM BUSTOS se desvinculó del servicio docente por invalidez de origen profesional. La situación de salud de la educadora alteró las relaciones familiares debido a las constantes afectaciones padecidas por ella, durante sus 16 años activos, en los que hubo falta de implementación por parte de la entidad demandada de las recomendaciones brindadas por medicina laboral, el aumento de la carga, la ausencia de implementación ni desarrollo y correcto funcionamiento del programa de salud ocupacional del magisterio, según los lineamientos impartidos por la FIDUPREVISORA.

### **3.- Fundamentos de derecho**

El apoderado de la parte demandante señaló como fundamento jurídico la Ley 9 de 1979, Resolución No. 2400 de 1979, Decreto 614 de 1984, Resolución No. 2013 de 1986, Resolución No. 1016 de 1989, Ley 1562 de 2012.

## **II.- CONTESTACIÓN**

El 28 de septiembre de 2018<sup>2</sup> el apoderado de **BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL**, se opuso a la prosperidad de las pretensiones,

---

<sup>2</sup> Folios 245 a 256 del Cuaderno principal 3

aceptó parcialmente la situación fáctica narrada en la parte inicial de la presente providencia.

Propuso las siguientes excepciones que denominó:

.- “Caducidad de la acción”: Sustentada en que la demanda se presentó por fuera del término legal previsto para ello; sin embargo este medio exceptivo fue resuelto desfavorablemente en audiencia inicial celebrada el 30 de julio de 2019<sup>3</sup>, decisión que se encuentra en firme.

.- “Inexistencia de la obligación de indemnizar por parte de la Secretaría de Educación”: Sustentada en que la entidad demandada no tuvo ninguna relación frente al hecho causante del daño, por haber sido causado por la acción de un tercero.

.- “Ausencia de los presupuestos necesarios para la prosperidad de la acción”: Soportada en que no existe un razonamiento serio y concreto que permita endilgar responsabilidad a la demandada así como tampoco se vislumbra prueba de la omisión o relación causa – efecto entre la conducta del Distrito capital y la consecuencia producida en los demandantes.

Por último, sostuvo que no se encuentran demostrados los elementos de la responsabilidad administrativa por falla del servicio, motivos por los cuales solicita se nieguen las súplicas de la demanda.

### **III.- TRÁMITE DE INSTANCIA**

La demanda fue presentada el 8 de marzo de 2017<sup>4</sup> ante la Oficina de Apoyo Judicial de la Sede Judicial CAN, cuyo conocimiento le correspondió a este Despacho, quien por auto del 21 de julio de ese año<sup>5</sup>, declaró la falta de competencia para conocer el asunto y lo remitió a los Juzgados Administrativos de Bogotá D.C. – Sección Segunda.

El 27 de octubre de 2017<sup>6</sup>, el Juzgado Cincuenta y Tres administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. - Sección Segunda profirió auto en el que

---

<sup>3</sup> Folios 282, 303 a 306 C. principal 3

<sup>4</sup> Folio 129 del Cuaderno principal 1

<sup>5</sup> Folios 132 y 133 del Cuaderno principal 1

<sup>6</sup> Folios 137 y 138 del Cuaderno principal 1

suscitó el conflicto de competencia con este despacho, por lo que envió las diligencias al Tribunal administrativo de Cundinamarca, corporación judicial que mediante proveído del 12 de febrero de 2018<sup>7</sup>, dirimió el conflicto y dispuso que el competente para conocer de la demanda era el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Tercera a quien devolvió el expediente.

El 4 de mayo de 2018, se avocó el conocimiento del presente asunto, se admitió la demanda y se ordenó su respectiva notificación.<sup>8</sup> Una vez surtidas la totalidad de las notificaciones, se corrieron los traslados previstos en los artículos 199 y 172 del CPACA. El 8 de septiembre de 2018<sup>9</sup> demandada dio contestación al libelo demandatorio.

En audiencia inicial del 30 de julio de 2019<sup>10</sup> el Juzgado evacuó los tópicos consistentes en saneamiento, se negó la excepción de caducidad de la acción, se fijó el litigio y exhortó a las partes a conciliar sus diferencias sin existir ánimo conciliatorio. De igual forma, se decretaron los medios probatorios solicitados por la parte actora.

En audiencia de pruebas celebrada los días 20 de febrero y 9 de julio de 2020<sup>11</sup>, se practicaron las pruebas decretadas, entre ellas se recibieron los testimonios de FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO, GLORIA INÉS HURTADO LÓPEZ y MARÍA JOSEFA BARRETO BERNAL, se aceptó el desistimiento de la declaración testimonial del Doctor ERICK ARIZA, se declaró finalizada la etapa probatoria y se corrió traslado para presentar alegatos de conclusión. El mismo término se concedió al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

#### **IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

##### **4.1.- Parte demandada**

El apoderado judicial de **BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL** allegó escrito de alegatos de conclusión el día 23 de julio de 2020<sup>12</sup>, en el que reiteró los planteamientos de la contestación de la demanda y

---

<sup>7</sup> Folios 6 a 15 del Cuaderno principal 2

<sup>8</sup> Folio 139 del Cuaderno principal 1

<sup>9</sup> Folios 245 a 256 del Cuaderno principal 3

<sup>10</sup> Folios 282, 303 a 306 del Cuaderno principal 3

<sup>11</sup> Folios 345-348, 358-360 del Cuaderno principal 3

<sup>12</sup> Folios 362 a 364 del Cuaderno principal 3

adicionalmente argumentó la improcedencia del medio de control de reparación directa para perseguir la indemnización de presuntos daños surgidos por causa o con ocasión de la relación laboral que existía entre la docente familiar de los demandantes y la administración local.<sup>13</sup>

Tanto el Fondo, la Fiduprevisora así como la Secretaría de Educación Distrital le otorgaron a la parte demandante toda la asistencia médica, psicológica y prestacional a la que tenía derecho, de conformidad con el régimen especial exceptuado al que pertenece.

#### **4.2.- Parte demandante**

En la misma fecha<sup>14</sup> la apoderada judicial de la parte demandante presentó alegatos de conclusión con similares planteamientos a los expuestos en la demanda y, enfatizó que el material probatorio aportado y debidamente recaudado es suficiente para determinar la responsabilidad del Estado ante la configuración de la falla del servicio por cuanto no se acataron las recomendaciones de salud ocupacional establecidas por medicina laboral, lo que a su paso ocasionó alteraciones económicas y psicosociales en el núcleo familiar de la docente reiterada por invalidez profesional.

### **CONSIDERACIONES**

#### **1.- Competencia**

Este Juzgado tiene competencia para conocer esta acción porque así lo determinan los artículos 104 numeral 1, 155 numeral 6 y 156 numeral 6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

#### **2.- Cuestión Previa**

Del escrito de alegatos de conclusión presentado por el apoderado judicial de la entidad demandada se vislumbra la formulación de la improcedencia del medio de control de la referencia para perseguir las pretensiones indemnizatorias derivadas de la relación laboral existente entre FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO y la SECRETARÍA DISTRITAL DE EDUCACIÓN.

---

<sup>13</sup> Folios 361 a 364 C. principal 3

<sup>14</sup> Folios 365 a 367 del Cuaderno principal 3

Si bien es cierto, la parte demandada no formuló el anterior planteamiento bajo la denominación de excepción, no es menos cierto que su razonamiento pertenece al medio exceptivo comúnmente denominado “*indebida escogencia del medio de control*”, el cual se funda en que la reparación directa no es la vía idónea para perseguir la indemnización de los perjuicios que solicita la parte activa del proceso y por ende, de encontrarse probada tal situación, el proceso terminaría sin que se adoptara decisión de fondo.

Bajo tal contexto, se estima que la entidad demandada ha debido plantear la indebida escogencia de este medio de control en la etapa de traslado de la demanda, por ser esta la oportunidad prevista por el legislador para formular excepciones previas y de fondo.

No obstante lo anterior y, en gracia de discusión, al respecto se recuerda que la Sala Plena del Tribunal administrativo de Cundinamarca, mediante proveído del 12 de febrero de 2018, estimó que la reparación directa sí es el medio de control idóneo para acoger o negar las pretensiones perseguidas por la parte actora, toda vez que no se controvierten obligaciones de naturaleza laboral sino los probables perjuicios que deviene de la presunta omisión en la adopción e implementación de manera efectiva y oportuna de los programas de riesgos laborales para los docentes a cargo de la Administración Distrital, situación que en criterio de los demandantes ocasionó daños en la salud de FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO y por consiguiente la causación de afectación moral en sus familiares, lo que significa que tal tópico ya fue analizado, en el caso de marras, por el superior funcional sin que sea procedente retomarlo.

### **3.- Problema Jurídico**

Al Despacho le corresponde determinar si **BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL** es administrativamente responsable de los daños alegados por **WILDER NIETO, CAMILO ANDRÉS NIETO BUSTOS** y **KAREN ELIANA NIETO BUSTOS**, como consecuencia de la presunta falla del servicio por omisión en adoptar e implementar efectiva y oportunamente los programas de riesgos laborales para los docentes a cargo de la Administración Distrital, lo que ocasionó afectaciones a la salud y pérdida de capacidad laboral de la señora FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO, mientras ella estuvo vinculada a la entidad demandada.

#### **4.- Generalidades de la responsabilidad administrativa y extracontractual del Estado**

El artículo 90 de la Carta Política consagra la Cláusula General de Responsabilidad del Estado, la cual enseña:

**“ARTÍCULO 90.** El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. (...)”

La anterior disposición constitucional, es la base fundamental para establecer la imputación de responsabilidad de las entidades públicas por la acción, omisión u operación administrativa que cause un daño antijurídico.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido los elementos constitutivos de la responsabilidad del Estado, en los siguientes términos:

“La imputación del daño a la Administración es más que la sola relación entre el hecho y el daño. La atribución de responsabilidad de la administración requiere un título y de dicho título es precisamente la acción o la omisión por parte de la autoridad encargada de la prestación del servicio, es decir, que no basta con que exista un daño sufrido por una persona para que éste sea indemnizado, es menester, además, que dicho daño sea imputable, vale decir atribuir jurídicamente al estado”.<sup>15</sup>

Se desprende, en consecuencia, que para que se pueda imputar responsabilidad a los agentes estatales a causa de un daño antijurídico, se requiere que confluyan tres elementos de manera concurrente: el hecho, el daño antijurídico y el nexo causal entre este y aquél.

Por otra parte, la teoría de responsabilidad de la Administración ha acogido dos criterios básicos: la responsabilidad subjetiva por falla en el servicio, y la responsabilidad objetiva, por daño especial o riesgo excepcional, caso este último en el cual no es relevante para determinar la configuración del mismo la “*subjetividad de la conducta de la entidad demandada*”, estableciéndose como únicos elementos de exoneración, la culpa exclusiva de la víctima, el hecho exclusivo y determinante de un tercero y la fuerza mayor.

#### **5.- Responsabilidad administrativa, generada por daños irrogados dentro de la relación laboral**

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección Tercera, sentencia 15199 del 23 de noviembre de 2005. Consejero Ponente Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

La postura jurisprudencial del Consejo de Estado sobre este tema ha cambiado en las dos últimas décadas. Inicialmente, en sentencia del 24 de febrero de 2005, consideró que la acción de reparación directa no era la acción procedente para solicitar la indemnización por los daños causados a los trabajadores dentro una relación laboral, es decir, por un accidente de trabajo o enfermedad profesional, dado que se trata de una obligación determinada por la existencia previa de una relación laboral que se rige por el marco patronal, no obstante, precisó que cuando se tratara de indemnizaciones de perjuicios causados a terceras personas con ocasión de la lesión o muerte sufrida por un empleado en virtud de un accidente o enfermedad, sí era procedente la acción de reparación directa. Además, advirtió que esta situación no corresponde a la prevista en el artículo 216 del Código Sustantivo del Trabajo, referida a la indemnización total de los perjuicios sufridos por el trabajador cuando su demuestre que el empleador tuvo la culpa de la ocurrencia del suceso, donde puede ser presentada la acción por la víctima directa o sus herederos.<sup>16</sup>

Posteriormente, en el año 2008, esta misma corporación, consideró injustificado el tratamiento establecido entre la víctima directa y sus familiares, por lo que, rectificó su jurisprudencia, al precisar que la acción de reparación directa es procedente para reclamar la indemnización por los daños sufridos por el servidor del estado (víctima directa) o sus causahabientes, cuando aquellos sean imputables a la entidad, independientemente si los demandantes son la víctima y los causahabientes y de que el hecho se haya producido con ocasión del desempeño laboral o con ocasión de situaciones externas y ajenas a ese desempeño. Así, considera que hay lugar a distinguir, tal como lo hace la Corte Suprema de Justicia al aplicar el artículo 216 del CST, que una cosa son las prestaciones derivadas de un accidente de trabajo o enfermedad profesional y otra son las indemnizaciones derivadas del actuar culposo del empleador; entonces, sostiene que esta premisa es susceptible de aplicarse en materia de responsabilidad del Estado por el daño antijurídico que se inflige al servidor público, es decir, que cuando el daño sea causado por cuenta de una acción u omisión negligente de la entidad pública, el perjudicado que pretenda su restablecimiento pleno podrá iniciar, dependiendo de su vinculación, acción ordinaria laboral o de nulidad y restablecimiento del derecho, o a través de acción de reparación directa.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 24 de febrero de 2005, Exp. 15125, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 8 de noviembre de 2007, Exp. 15967, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

Así, queda claro que en los temas de responsabilidad patronal sí procede la acción de reparación directa, indistintamente de que los hechos sean dentro o fuera del trabajo, siempre que el daño sea atribuible a la entidad demandada y se demuestre una falla en el servicio. Sobre este asunto el Consejo de Estado en reciente sentencia<sup>18</sup>, puntualizó:

“13.9. En conclusión, en el estado actual de la jurisprudencia sobre el particular, se tiene que el servidor público o sus causahabientes cuentan con las acciones laborales para demandar la indemnización de los daños que se hayan originado con ocasión de la relación laboral propiamente dicha y en el marco de los riesgos inherentes a la misma -indemnización que está predeterminada por las disposiciones legales que rigen esa relación (a forfait)-; mientras que, cuando la situación que originó el daño tiene su causa en “hechos u omisiones de la misma persona que es patrono, pero desligada o externa de esta condición, vgr., el trabajador que sale de las instalaciones de su patrono y le cae un objeto del techo; o el trabajador que sale del trabajo para su casa y un vehículo de su patrono lo atropella”<sup>19</sup>, **o en circunstancias que, aunque ligadas a la relación laboral, son resultado de hechos u omisiones constitutivos de fallas en el servicio, o que exceden los riesgos propios del mismo o**, para decirlo en los términos antaño utilizados por la Sala Plena, son ajenas a la “prestación ordinaria y normal del servicio”<sup>20</sup>, tienen la posibilidad de solicitar su indemnización plena por la vía de la acción de reparación directa.(...)” (negrilla fuera de texto).

En suma, es procedente la acción de reparación directa con el fin de declarar la responsabilidad del Estado, en lo que tiene que ver con la responsabilidad de los daños ocasionados por el empleador, cuando tiene origen en: (i) hechos u omisiones del patrono, pero desligada o externa de esta condición, (ii) hechos u omisiones del patrono, que, aunque ligadas a la relación laboral, se pueden imputar al Estado a título de falla en el servicio, donde podrá demandar no solo la víctima directa, sino también los terceros en condición de víctimas de rebote o indirectas, (iii) circunstancias que exceden de los riesgos propios del cargo que desempeña el trabajador.

En todo caso, corresponde a la parte actora demostrar los supuestos antes aludidos, conforme a lo establece el artículo 167 del CGP, que señala que “*incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*”; esto ya que nos enfrentamos ante una responsabilidad subjetiva, y no objetiva como opera con las ARL (entidades a las cuales se le traslada el riesgo por parte del empleador), pues estas últimas son responsables por la simple materialización del riesgo asegurado ya sea accidente

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 7 de febrero de 2018, Exp.40496 Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth

<sup>19</sup> Aparte cuyo origen se desconoce, retomado en la providencia de 7 de septiembre de 2000 *op. cit.*

<sup>20</sup> Sentencia de 7 de septiembre de 2000, *ibídem.*

de trabajo o enfermedad laboral y da lugar al suministro de las prestaciones asistenciales y económicas del Sistema General de Riesgos Laborales.

Ahora, en lo que respecta a la acreditación en la falla en el servicio en materia patronal, se ha señalado que:

“En ese orden de ideas, el título de imputación que da sustento a una responsabilidad de esta naturaleza es la falla del servicio, que se estructura por el desconocimiento total, parcial o tardío del componente obligacional a cargo del Estado en su papel de empleador y que se traduce en el padecimiento del accidente de trabajo o en el desarrollo de la enfermedad laboral.

**Esto quiere decir que la falla en el servicio en materia de responsabilidad patronal se estructura** cuando las leyes, decretos, reglamentos, instructivos, manuales, panoramas de factores de riesgo y demás instrumentos que desarrollan el programa de salud ocupacional, hoy denominado Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo<sup>21</sup>, son implementados y ejecutados parcial, tardía, irregular o ineficazmente; o cuando no son aplicados en absoluto y a ello obedece la ocurrencia del accidente de trabajo o el surgimiento de la enfermedad laboral.<sup>22</sup> (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Trazada la línea jurisprudencia sobre la responsabilidad del Estado originada en una relación laboral se procederá al análisis del presente asunto.

## **6.- Asunto de fondo**

De acuerdo con lo que se ha dejado expuesto, corresponde entonces a este Despacho judicial determinar si en el presente caso se presentó una falla en el servicio imputable a BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL, por omisión en la implementación de medidas de protección y seguridad en el puesto de trabajo e incumplimiento de las obligaciones en materia ocupacional y riesgos laborales a cargo del demandado, en calidad de empleador; la que en criterio de la parte actora desencadenó las patologías y posterior pérdida de la capacidad laboral que sufrió FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO.

En criterio del apoderado de la parte demandante la Secretaría de Educación Distrital incurrió en falla del servicio por cuanto respecto de la docente FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO: (i) omitió acoger las recomendaciones brindadas por medicina laboral, (ii) a pesar de los quebrantos de salud de la trabajadora,

---

<sup>21</sup> Fue implementado a través de la Ley 1562 de 2012 y reglamentado en el Decreto 1443 de 2014, por el cual se dictan disposiciones para la implementación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST).

<sup>22</sup> Consejo De Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 24 de agosto de 2017, Exp. 3499-14 Consejero ponente: William Hernández Gómez

aumentó su carga dentro de las instituciones educativas, (iii) no implementó ni desarrolló correctamente el programa de salud ocupacional del magisterio, según los lineamientos impartidos por la FIDUPREVISORA, conducta omisiva que afectó la capacidad productiva de la educadora y alteró las relaciones familiares debido a las constantes afectaciones padecidas por ella, durante sus 16 años activos como profesora.

Conforme a las pruebas recaudadas dentro del presente proceso judicial, se evidencia que:

.- Mediante Resolución No. 051 del 18 de enero de 1999 la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE SANTA FE DE BOGOTÁ D.C. nombró como docente de tiempo completo, en la planta de personal del Distrito Capital a 220 personas entre ellos, FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO.<sup>23</sup>

.- El 5 de febrero de 1999, FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO tomó posesión de su cargo como docente en el Centro Educativo Canadá, en la jornada de la mañana, área primaria, por lo que, pertenecía al régimen establecido en el Decreto No. 2277 de 1979.<sup>24</sup>

.- El 30 de enero de 2015, el área de Medicina Laboral del Magisterio solicitó calificar la pérdida de la capacidad laboral de FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO, producto de varios problemas de salud, teniendo en cuenta los conceptos de otorrinolaringología, cirugía de mano, medicina laboral e incapacidades prolongadas padecidas por ella.<sup>25</sup>

.- El 11 de febrero de 2015, la Junta de Calificación de Primera Oportunidad Ut. MedicoSalud emitió concepto de pérdida de capacidad laboral, en la que determinó una disminución de la capacidad laboral del 96%, por padecer “síndrome de túnel carpiano bilateral”, “disfonía crónica por esfuerzo vocal”, “Reflujo gastroesofágico”.<sup>26</sup>

.- Mediante Resolución No. 6469 de 25 de marzo de 2015, la SUBSECRETARÍA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ D.C., retiró del servicio por invalidez a 16 docentes entre ellos, a la

---

<sup>23</sup> Folios 226 a 235 C. principal 3

<sup>24</sup> Folios 42 y 43 C. principal 1, folio 225 C. principal 3

<sup>25</sup> Folios 33 y 46 C. principal 1, folio 238 C. principal 3

<sup>26</sup> Folio 46 C. principal 1

señora FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO por haberse determinado la pérdida de su capacidad en un 96%.<sup>27</sup>

.- Con ocasión de las declaraciones testimoniales recibidas en audiencia de pruebas del 20 de febrero de 2020, se evidencia que los quebrantos de salud y pérdida de la capacidad laboral de FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO, su grupo familiar se vio afectado, por el estado anímico decaído de la docente, inseguridades, nostalgia y congoja que repercutieron en las condiciones psicofísicas de sus hijos y esposo demandantes.<sup>28</sup>

De lo anterior se tiene certeza que FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO ingresó a la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL en febrero de 1999 y luego de 16 años de docencia, fue retirada de la planta de personal de la entidad demandada por invalidez del 96% producto del padecimiento de 3 enfermedades de origen profesional, por lo que, se encuentra acreditado el daño padecido por los demandantes en calidad de familiares de la docente, con ocasión de la afectación que ella sufrió en actos del servicio que voluntariamente aceptó prestar cuando ingresó a la institución local.

No obstante lo anterior, corresponde ahora dilucidar si la entidad demandada, en calidad de empleadora de FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO y durante la prestación del servicio educativo: (i) omitió acoger las recomendaciones brindadas por medicina laboral para la docente, (ii) aumentó su carga laboral dentro de las instituciones educativas, a pesar de los quebrantos de salud de la trabajadora, (iii) no implementó ni desarrolló correctamente el programa de salud ocupacional del magisterio, según los lineamientos impartidos por la FIDUPREVISORA; y que debido a ello, resultó afectada la capacidad productiva de la educadora, con lo que, se configuraría la falla del servicio de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL, atribuida por la parte actora.

Acorde con el anterior planteamiento, se procede a verificar las demás pruebas recolectadas en el curso del presente medio de control, respecto de las cuales se logra evidenciar que:

.- Durante el lapso de 1999 a 2002, FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO prestó su servicio de docencia en el Colegio Canadá, ubicado en la Localidad Simón

---

<sup>27</sup> Folios 42 y 43 C. principal 1

<sup>28</sup> Folios 346 a 349 C. principal 3

Bolívar de Bogotá D.C., interregno en el que, según la declaración testimonial de MARÍA JOSEFA BARRETO BERNAL rendida en audiencia de pruebas del 20 de febrero de 2020, las laborales se tornaban muy complejas debido a que no se les dotaron a los profesionales de la época de materiales de trabajo, el espacio no era adecuado, no se contaba con baños sanitarios para la institución, el acceso al plantel era difícil, durante ese lapso no hubo acompañamiento por parte de la SECRETARÍA DISTRITAL DE EDUCACIÓN ni de supervisores que verificaran las condiciones en las que los maestros laboraban y tampoco se les capacitó al respecto.<sup>29</sup>

.- En el año 2002, FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO fue reubicada al Colegio José Joaquín Castro Martínez de la Localidad San Cristóbal en la ciudad capitalina, donde le entregaron la asignatura de lengua castellana, tal como se desprende de la narración efectuada por la testigo GLORIA INÉS HURTADO LÓPEZ quien fue docente en esa misma institución.<sup>30</sup>

.- El 23 de febrero de 2006, FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO acudió al servicio de salud de MÉDICOS ASOCIADOS S.A., en uso del convenio con FERSALUD U.T., oportunidad en la que refirió entre otros síntomas, presentar tos, dolor en el pecho y disfonía.<sup>31</sup>

.- En el año 2007, a FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO le fue diagnosticada “*Disfonía*”, por lo que le indicaron terapias de lenguaje para darle manejo a la voz.<sup>32</sup>

.- El 7 de septiembre de 2011, la docente consultó los servicios médicos ante la presencia de varios aflicciones, entre las que se destacan, dolor de garganta, episodios recurrentes de disfonía y reflujo ocasional; cuadro frente al cual le prescribieron terapias de técnica vocal, medidas antirreflujo, tomar abundantes líquidos, consejería e incapacidad por 3 días.<sup>33</sup>

.- El 19 de junio de 2012, FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO vuelve a acudir a los servicios médicos y refiere múltiples síntomas de los que se resaltan la disfonía de 1 año de evolución que no presenta mejoría con las terapias de voz y tampoco con las medidas de antirreflujo, por lo que, le diagnosticaron “*Disfonía*

---

<sup>29</sup> Folios 346 a 349 C. principal 3

<sup>30</sup> Folios 40 a 46 C. principal 1, folios 346 a 349 C. principal 3

<sup>31</sup> Folio 6 C. principal 1

<sup>32</sup> Folios 7 y 8 C. principal 1

<sup>33</sup> Folio 9 C. principal 1

*crónica recurrente*”, le prescribieron incapacidad por 3 días, consejería y abundantes líquidos.<sup>34</sup>

.- El 18 de septiembre de 2012, la docente informó tener para esa época una jornada laboral de 6 horas en las que le fueron asignados alumnos de bachillerato, en cuanto a su salud refirió disfonía cada 2 a 3 meses con duración prolongada de hasta 15 días; al examen físico el especialista en otorrinolaringología halló su voz agudizada, con esfuerzo importante, respiración superficial, sumado otras evidencias, por lo que, le ordenó tratamiento de voz, omeprazol y control en 3 meses.<sup>35</sup>

.- En el 2013, la docente acudió en varias ocasiones a los servicios médicos; oportunidades en las que se ratificó el diagnóstico de disfonía, y se anunció la presencia de parestesias, la evolución de 1 año de hormigueo de muñecas, dolor agudo en manos, inflamación local, en consecuencia le fueron recetados medicamentos y le diagnosticaron “*síndrome túnel carpiano bilateral*”, a lo que le ordenaron como plan recomendaciones específicas, ejercicios en casa, radiografía para determinar severidad del cuadro y rapidez de progresión, controles, terapia física y valoración de la especialidad de cirugía de mano.<sup>36</sup>

.- El 25 de marzo de 2014, la docente acudió a los servicios de medicina laboral por remisión de la institución de salud, ocasión en la que informó tener asignado los cursos de octavo y noveno de bachillerato, ante la persistencia de episodios de disfonía, tos intermitente, carraspeo, cansancio vocal, síndrome de túnel carpiano bilateral, terapia sin resultado de mejoría.<sup>37</sup>

Dentro de las recomendaciones laborales impartidas se encuentran: (i) evitar doblar las muñecas hacia abajo durante periodos prolongados ni apoyarlas sobre superficies duras durante mucho tiempo, (ii) tomar descansos regulares, (iii) al utilizar el computador, verificar la altura de la silla, de tal forma que esté al mismo nivel del teclado para no flexionar las muñecas, (iii) alternar el uso de las manos durante el trabajo, (iv) disminuir el uso del tablero, el número de informes escritos a mano y en computador, no realizar direcciones de grupo.<sup>38</sup>

.- El 4 de abril de 2014, la Directora de Talento Humano de la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C., remitió oficio con destino al COLEGIO JOSÉ JOAQUÍN

---

<sup>34</sup> Folio 10 C. principal 1

<sup>35</sup> Folio 10 C. principal 1

<sup>36</sup> Folios 11 a 16 C. principal 1

<sup>37</sup> Folio 18 C. principal 1

<sup>38</sup> Folio 35 C. principal 1

CASTRO MARTÍNEZ en el que le puso en conocimiento las recomendaciones médicas laborales emitidas por la IPS MEDICOL SALUD, por lo que, le instruyó para que en condición de jefe inmediato le brindara el apoyo a la docente FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO

.- El 9 de abril de 2014, la señora FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO fue remitida a la especialidad de gastroenterología por la disfonía padecida con una antigüedad de varios años atrás, con recurrente acidez, tos seca y carraspeo.<sup>39</sup>

.- El 5 de mayo de la misma anualidad, la docente fue valorada por la especialidad de fisioterapia, en donde la paciente refirió tener dolencias en sus manos, espasmos musculares en antebrazo, a lo que le fue confirmado el diagnóstico de síndrome túnel del carpo debido al “sobre uso – proceso inflamatorio” con evolución crónica, por lo que, ordenó incapacidad de 3 días a fin de disminuir el dolor, mejorar fuerza y funcionalidad.<sup>40</sup>

.- El 14 de mayo de 2014, la Institución Educativa Distrital JOSÉ JOAQUÍN CASTRO MARTÍNEZ le informó a FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO que en calidad de Directivas Docentes Coordinadoras y conforme las recomendaciones médicas-laborales asumirían las siguientes actuaciones: (i) asignar un monitor del servicio social para que acompañe a la profesora y consigne lo relacionado con informes escritos a mano y en computador, (ii) sugerir que se llegue a un acuerdo con la compañera de área de la maestra para gestionar las planillas trimestrales de reporte, (iii) acompañar las direcciones de curso semanales, previo acuerdo con la docente, (iv) disponer materiales didácticos necesarios para emplear fotocopias y textos de la biblioteca u otros en reemplazo del tablero.<sup>41</sup>

.- El 26 de mayo de 2014, el cirujano plástico al recibir en consulta a la docente consignó que ella había iniciado manejo con férulas y fisioterapia desde hacía dos meses, periodo en el que presentó mejoría parcial, por lo que, adicionalmente se le recomendó no alzar objetos pesados de más de 4 kg, no realizar ejercicios repetitivos, no retorcer, control en 3 meses y monitoreo por medicina laboral.<sup>42</sup>

.- El 11 de junio de 2014, FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO interconsultó la especialidad de otorrinolaringología por esfuerzo vocal, esofagitis erosivo y

---

<sup>39</sup> Folio 20 reverso C. principal 1

<sup>40</sup> Folio 23 C. principal 1

<sup>41</sup> Folio 37 C. principal 1

<sup>42</sup> Folio 22 C. principal 1

gastritis crónica, oportunidad en la que informó haber tomado terapia de voz sin mejoría, por lo que, luego de haber sido examinada físicamente por el galeno, le fue diagnosticado laringitis por esfuerzo vocal, en consecuencia remitió a medicina laboral con recomendaciones y control en 3 meses.<sup>43</sup>

.- El 22 de julio de 2014, la docente fue valorada por fonoaudiología de la voz, especialista que le diagnosticó alteración del patrón fonorespiratorio, disfonía secundaria a tensión, por ende, le recomendó 5 sesiones de taller de voz, las cuales fueron tomadas entre el 17 de septiembre y el 3 de octubre de esa anualidad.<sup>44</sup>

.- El 4 de agosto de 2014, FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO fue valorada por medicina laboral, al examen físico el galeno evidenció disfonía leve – moderada, dolor y edema en muñeca derecha, test de tinel y phalen (+), pulsos (+), por lo que ratificó los diagnósticos de síndrome túnel carpiano, disfonía crónica por esfuerzo vocal y laringitis por RGF, a lo que prescribió como plan de manejo renovar recomendaciones laborales, incapacidad laboral por 30 días y control con concepto de cirugía de mano.<sup>45</sup>

Dentro de las nuevas recomendaciones laborales brindadas por el médico tratante, se destacan: (i) controlar los gritos, no hablar fuerte ni tampoco susurrar, (ii) mantener postura corporal correcta para amplificar la voz y no forzar la garganta, (iii) descansar 10 minutos luego de haber hablado por 1 hora, (iv) no hablar en ambientes muy ruidosos, (v) evitar labores de vigilancia o acompañamiento en el trabajo, (vi) no ser directora de curso.<sup>46</sup>

.- El 28 de agosto de la misma anualidad, la docente fue atendida por la especialidad de cirugía de mano, oportunidad en la que se indicó la ausencia de mejoría, el galeno le recomendó tratamiento quirúrgico de liberación túnel del carpo, sin embargo la paciente lo rechazó y decidió continuar en terapia y uso del *brace*.<sup>47</sup>

.- El 1° de septiembre de 2014, medicina laboral revisa nuevamente a la trabajadora, donde evidencia que ella presentaba leve mejoría en parestesias pero el dolor se reactiva al escribir, aún persiste leve edema sobre cara cubital

---

<sup>43</sup> Folio 25 C. principal 1

<sup>44</sup> Folios 26 y 27 C. principal 1

<sup>45</sup> Folio 28 C. principal 1

<sup>46</sup> Folio 39 C. principal 1

<sup>47</sup> Folio 30 C. principal 1

en muñecas, dolor a la palpación, por lo que, ratifica los diagnósticos previos y en consecuencia, prorroga incapacidad por 60 días, periodo en el que se instó continuar con los cuidados y seguir las recomendaciones.<sup>48</sup>

.- El 30 de septiembre de 2014, la docente informó que presentó mejoría leve pero persistió con el cuadro clínico de disfonía y reflujo, tos al hablar, atoramiento, producto de abuso + cansancio vocal, por lo que, el galeno tratante le recomendó reposo vocal y control.<sup>49</sup>

.- El 15 y 30 de diciembre de 2014, las patologías diagnosticadas en FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO persistieron, según reporte de las especialidades de otorrinolaringología y cirugía de mano, en donde ratificaron la existencia de disfonía crónica con pronóstico reservado y reposo vocal, túnel carpiano bilateral con dolor y parestesias en manos, incapacitantes.<sup>50</sup>

.- El 11 de febrero de 2015, la Junta de Calificación de Primera Oportunidad Ut. MedicoSalud emitió concepto de pérdida de capacidad laboral, en la que determinó una disminución de la capacidad laboral del 96%, por padecer “síndrome de túnel carpiano bilateral”, “disfonía crónica por esfuerzo vocal”, “Reflujo gastroesofágico”, para lo cual se tuvo en cuenta los factores de riesgos físicos y ergonómicos a los cuales estuvo expuesta la maestra durante sus 16 años de vinculación en la SECRETARÍA DISTRITAL DE EDUCACIÓN con jornada de 6 horas y por ende se llegó a la conclusión que las enfermedades eran de origen profesional.<sup>51</sup>

.- El 3 de febrero de 2016, el área de Medicina Laboral de MÉDICOS ASOCIADOS S.A., le practicó un nuevo dictamen de pérdida de capacidad laboral a FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO en el que se ratificó la disminución del 96% de su aptitud productiva.<sup>52</sup>

En cuanto a la normatividad aplicable al Régimen de Salud Ocupacional del Magisterio se encontraban vigentes durante la ocurrencia de los hechos objeto de la Litis, los siguientes:

---

<sup>48</sup> Folio 31 C. principal 1

<sup>49</sup> Folio 24 C. principal 1

<sup>50</sup> Folios 32 reverso, 33 C. principal 1

<sup>51</sup> Folio 46 C. principal 1

<sup>52</sup> Folio 47 C. principal 1

La Ley 9 de 1979<sup>53</sup>, a fin de preservar, conservar y mejorar la salud de los individuos en sus ocupaciones, estableció en su título III denominado “*Salud Ocupacional*” normas de prevención de daño a la salud de los trabajadores, protección contra los riesgos relacionados con agentes físicos, químicos, biológicos, orgánicos, mecánicos en los lugares de trabajo, entre otros. De manera puntual, en sus artículos 84, 111 y 125 dispuso:

**“ARTICULO 84.** Todos los empleadores están obligados a:

a) Proporcionar y mantener un ambiente de trabajo en adecuadas condiciones de higiene y seguridad, establecer métodos de trabajo con el mínimo de riesgos para la salud dentro del proceso de producción;

b) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la presente Ley y demás normas legales relativas a Salud Ocupacional;

c) Responsabilizarse de un programa permanente de medicina, higiene y seguridad en el trabajo destinado a proteger y mantener la salud de los trabajadores de conformidad con la presente Ley y sus reglamentaciones;

d) Adoptar medidas efectivas para proteger y promover la salud de los trabajadores, mediante la instalación, operación y mantenimiento, en forma eficiente, de los sistemas y equipos de control necesarios para prevenir enfermedades y accidentes en los lugares de trabajo;

e) Registrar y notificar los accidentes y enfermedades ocurridos en los sitios de trabajo, así como de las actividades que se realicen para la protección de la salud de los trabajadores;

f) Proporcionar a las autoridades competentes las facilidades requeridas para la ejecución de inspecciones e investigaciones que juzguen necesarias dentro de las instalaciones y zonas de trabajo;

g) Realizar programas educativos sobre los riesgos para la salud a que estén expuestos los trabajadores y sobre los métodos de su prevención y control.

(...)”

**“ARTICULO 111.** En todo lugar de trabajo se establecerá un programa de Salud Ocupacional, dentro del cual se efectúen actividades destinadas a prevenir los accidentes y las enfermedades relacionadas con el trabajo. Corresponde al Ministerio de Salud dictar las normas sobre organización y funcionamiento de los programas de salud ocupacional. Podrá exigirse la creación de comités de medicina, higiene y seguridad industrial con representación de empleadores y trabajadores.”

**“ARTICULO 125.** Todo empleador deberá responsabilizarse de los programas de medicina preventiva en los lugares de trabajo en donde se efectúen actividades que puedan causar riesgos para la salud de los trabajadores. Tales programas tendrán por objeto la promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud de los trabajadores, así como la correcta ubicación del trabajador en una ocupación adaptada a su constitución fisiológica y psicológica.”

---

<sup>53</sup> “Por la cual se dictan Medidas Sanitarias”

Mediante Resolución No. 1016 de 1989<sup>54</sup>, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social reglamentó en sus artículos 1° y 2° la obligación de todos los empleadores públicos, oficiales, privados, contratistas y subcontratistas, consistente en organizar y garantizar el funcionamiento de un programa de Salud Ocupacional destinado a la planeación, organización, ejecución y evaluación de las actividades de Medicina Preventiva, Medicina del Trabajo, Higiene Industrial y Seguridad Industrial, tendientes a preservar, mantener y mejorar la salud individual y colectiva de los trabajadores en sus ocupaciones y que deben ser desarrolladas en sus sitios de trabajo en forma integral e interdisciplinaria. Asimismo, en el artículo 12 *ibidem*, regló el deber de elaborar un panorama de riesgos para obtener información sobre éstos en las empresas, que permita identificar, conocer, localizar y evaluar los agentes de riesgos físicos, químicos, biológicos, psicosociales, ergonómicos, mecánicos, eléctricos, locativos y otros agentes contaminantes, mediante inspecciones periódicas a las áreas, frentes de trabajo y equipos en general.

Posteriormente, el Ministerio de la Protección Social expidió la Resolución No. 2346 de 2007<sup>55</sup>, a través de la cual estableció la obligación en cabeza de los empleadores públicos y privados de realizar como mínimo 5 tipos de evaluaciones médicas ocupacionales, denominadas de preingreso, periódicas, posincapacidad, de egreso y reintegro; a fin de identificar las condiciones de salud física, mental y social de los trabajadores que puedan verse agravadas o que puedan interferir en la labor o afectar a terceros.

Mediante la Ley 1562 de 2012, el Congreso de la República modificó el Sistema de Riesgos Laborales y dictó otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional, entre las que se destacan la obligación expresa de implementar el sistema de riesgos laborales dentro del régimen especial y exceptuado del Magisterio, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 1o. Definiciones:**

**Sistema General de Riesgos Laborales:** Es el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan.

---

<sup>54</sup> “Por la cual se reglamenta la organización, funcionamiento y forma de los Programas de Salud Ocupacional que deben desarrollar los patronos o empleadores en el país”

<sup>55</sup> “Por la cual se regula la práctica de evaluaciones médicas ocupacionales y el manejo y contenido de las historias clínicas ocupacionales.”

Las disposiciones vigentes de salud ocupacional relacionadas con la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, hacen parte integrante del Sistema General de Riesgos Laborales.

**Salud Ocupacional:** Se entenderá en adelante como Seguridad y Salud en el Trabajo, definida como aquella disciplina que trata de la prevención de las lesiones y enfermedades causadas por las condiciones de trabajo, y de la protección y promoción de la salud de los trabajadores. Tiene por objeto mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo, así como la salud en el trabajo, que conlleva la promoción y el mantenimiento del bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las ocupaciones.

**Programa de Salud Ocupacional:** En lo sucesivo se entenderá como el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST. Este Sistema consiste en el desarrollo de un proceso lógico y por etapas, basado en la mejora continua y que incluye la política, la organización, la planificación, la aplicación, la evaluación, la auditoría y las acciones de mejora con el objetivo de anticipar, reconocer, evaluar y controlar los riesgos que puedan afectar la seguridad y salud en el trabajo.

**PARÁGRAFO.** El uso de las anteriores definiciones no obsta para que no se mantengan los derechos ya existentes con las definiciones anteriores.”

**“ARTÍCULO 4o. ENFERMEDAD LABORAL.** Es enfermedad laboral la contraída como resultado de la exposición a factores de riesgo inherentes a la actividad laboral o del medio en el que el trabajador se ha visto obligado a trabajar. El Gobierno Nacional, determinará, en forma periódica, las enfermedades que se consideran como laborales y en los casos en que una enfermedad no figure en la tabla de enfermedades laborales, pero se demuestre la relación de causalidad con los factores de riesgo ocupacional será reconocida como enfermedad laboral, conforme lo establecido en las normas legales vigentes.

(...)”

**“ARTÍCULO 21. SALUD OCUPACIONAL DEL MAGISTERIO.** El Ministerio de Educación Nacional y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio establecerán el Manual de Calificación de Invalidez y tabla de enfermedades laborales para los docentes afiliados a dicho fondo. Igualmente establecerá la implementación de los programas de salud ocupacional, los comités paritarios de salud ocupacional, las actividades de promoción y prevención y los sistemas de vigilancia epidemiológica. La adopción y puesta en marcha de lo anterior no afectará en nada el régimen especial de excepción en salud que de acuerdo con el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 está vigente para los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Las anteriores actividades se reglamentarán en el término de un año por el Ministerio de Educación Nacional, contado a partir de la vigencia de la presente ley.”

En consecuencia, quedan claras las obligaciones y deberes a cargo de la SECRETARÍA DISTRITAL DE EDUCACIÓN frente a la salud ocupacional de sus trabajadores, las cuales debían ser cumplidas so pena de incurrir en una falla en el servicio.

En efecto, de la situación fáctica recopilada en el presente medio de control se comprueba que la entidad demandada en el periodo comprendido entre febrero de 1999 y febrero de 2014 omitió adoptar su rol de empleador obligado a

prevenir, proteger y mantener la salud de la profesora FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO, conducta que influyó determinadamente en la afectación de la capacidad productiva de la educadora y alteró las relaciones familiares de los demandantes, por cuanto, en primer lugar es evidente que la SECRETARÍA DISTRITAL DE EDUCACIÓN no puso en marcha un programa de salud ocupacional destinado a identificar los factores de riesgos profesionales en el entorno de los centros educativos donde su planta de personal es ubicada para ejercer la docencia.

En segundo lugar, FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO empezó a padecer de “*disfonía*” en febrero de 2006, esto es, cuando llevaba 7 años de prestar el servicio de docencia dentro de la planta de personal de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL; patología recurrente que con el pasar del tiempo, a pesar del tratamiento terapéutico, se agravó al punto de ser calificada como enfermedad “*crónica*”, por abuso y esfuerzo vocal de la maestra, lo que denota que su salud sí se vio afectada luego de haberse vinculado a la entidad demandada.

Asimismo, desde el segundo semestre del año 2011 y simultáneo a la anterior patología, la docente empezó a padecer de reflujo gástrico que no desapareció con tratamiento farmacológico sino que persistió en el cuadro clínico de la docente, bajo el diagnóstico de “*reflujo gastroesofágico*”, sin que la demandada hubiera advertido factores de riesgos en el empleo continuo de la voz de los profesores como originadores de este tipo de patologías ni le hubiese puesto en conocimiento a la trabajadora medidas preventivas para evitar que su salud se viera deteriorara por dictar clases verbales.

Concomitante con las enfermedades aludidas, en el 2013, FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO, empezó a sufrir de dolencias en sus manos, por lo que, luego de la realización de varias pruebas y exámenes técnicos le fue diagnosticado “*síndrome túnel carpiano bilateral*” con leve mejoría al tratamiento fisioterapéutico pero que persistió, hasta el año 2015 inclusive, cuando le fue dictaminada la pérdida de capacidad laboral, afectación en la salud de la cual la entidad demandada tampoco detectó anticipadamente el factor de riesgo de tipo ergonómico al que exponía a la maestra por la ejecución de labores propias de su profesión como lo eran la revisión de exámenes escritos, presentación de informes y elaboración de escritos manuales y mecanográficos.

En tercer lugar, porque a pesar que desde el año 2006, la docente empezó a padecer deterioro en las condiciones de su salud física que afectaban el

desarrollo de las labores de docencia que ella desempeñaba para la SECRETARÍA DISTRITAL DE EDUCACIÓN, solo fue reportada su situación al área de medicina laboral hasta el año 2014, en virtud de la remisión que hicieron los galenos tratantes, sin que el plantel educativo ni mucho menos la entidad accionada hubieran puesto en conocimiento el caso ante la dependencia encargada de riesgos profesionales, con lo que incumplió su obligación de reportar las enfermedades asociadas a factores de riesgos físicos y ergonómicos relacionados con el ejercicio de la labor educativa que se suscitaron con posterioridad a su vinculación.

Lo anterior, toda vez que durante el periodo comprendido entre los años 2006 a 2015, según la historia clínica de FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO, la salud de la docente se vio afectada por las patologías descritas, en consecuencia, fue incapacitada dos veces en el 2011 y de manera más prolongada en el 2014, lo que indica que la SECRETARÍA DISTRITAL DE EDUCACIÓN en calidad de empleadora sí tuvo conocimiento de sus ausencias laborales y el motivo de las mismas.

Sin embargo, tanto la institución educativa pública en la cual la profesora retirada prestó sus servicios de docencia así como la entidad demandada no intervinieron en el proceso de rehabilitación de las condiciones de salud de FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO de manera oportuna, sino hasta el año 2014, con ocasión de las recomendaciones impartidas por el área de Medicina Laboral de MÉDICOS ASOCIADOS S.A., a la que se encontraba afiliada la trabajadora, es decir, un año antes que le fuese dictaminada su pérdida de capacidad del 96%.

En cuarto lugar, la entidad demandada no demostró que durante el periodo en el que la docente FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO prestó sus servicios de docencia para las instituciones educativas asignadas por el DISTRITO CAPITAL, hubiera siquiera adelantado gestiones para: (i) la práctica de las evaluaciones médicas ocupacionales periódicas, posincapacidad; a fin de identificar las condiciones de salud física, mental y social que pudieron verse agravadas durante su exposición a los factores de riesgo por la desarrollo de la labor educativa, (ii) la inspección y visita al lugar de trabajo a fin de verificar las condiciones y entorno en el que la maestra se encontraba sometida a laborar, (iii) capacitarla sobre la identificación, prevención y protección de enfermedades laborales, a través de la adopción de medidas, ejercicios o pautas sobre el manejo de la voz y las posturas de apoyo y descanso de las manos.

En quinto lugar, si bien es cierto a FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO se le brindó atención por el área de medicina laboral, la misma fue tardía pues tan solo ocurrió luego de transcurridos 7 años de presentar “*disfonía*”, patología calificada como enfermedad profesional, asociada al factor de riesgo físico por sobreesfuerzo de la voz.

Por lo anterior, se demuestra una falla en el servicio por parte de la entidad demandada en su calidad de empleador, respecto a no implementar y ejecutar las normas relacionadas con el programa de salud ocupacional del Magisterio, que si bien es cierto, dio cumplimiento a las recomendaciones laborales emitidas, también es cierto, que este actuar se presentó tardíamente, cuando ya la accionante había desarrollado tres enfermedades en su humanidad.

En cuanto al nexo de causalidad entre la conducta omisiva de la entidad demandada y la causación del daño alegado por la parte actora, se tiene que los demandantes lograron probar que la Administración contribuyó eficazmente a la producción del mismo, merced a la exposición laboral de agentes de riesgo físicos y ergonómicos respecto de los cuales sometió a la docente FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO y que acorde con el dictamen para la calificación de la pérdida de capacidad laboral y determinación de invalidez emitido el 11 de febrero de 2015 originaron las enfermedades de “*disfonía crónica*”, “*reflujo gastroesofágico*” y “*síndrome de túnel carpiano*”, lo que denota la falta de capacitación, análisis periódico de los peligros en el sitio de trabajo, e implementación de medidas de prevención que trajo como consecuencia el desarrollo de esas patologías.

Asimismo, se encuentra demostrado que las afectaciones en la salud de FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO no solo trajeron aflicción a ella sino también repercutió en el estado emocional de su núcleo familiar compuesto por los demandantes.

Como consecuencia de lo anterior, se declarará la responsabilidad administrativa y extracontractual de BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL y se le condenará al pago de la indemnización de perjuicios, de conformidad con el análisis que se efectuará seguidamente.

## 7.- Indemnización de perjuicios

Teniendo en cuenta que se declarará la responsabilidad extracontractual de la NACIÓN - BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL, procede el Despacho a estudiar la procedencia de reconocer la indemnización de los perjuicios morales solicitados con la demanda.

En la demanda se solicitó el reconocimiento de 100 SMLMV para el cónyuge de FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO así como para cada uno de sus hijos, de manera individualizada.

La reparación del daño moral en caso de lesiones tiene su fundamento en el dolor o padecimiento que se causa a la víctima directa, familiares y demás personas allegadas. Para el efecto se fija como referente en la liquidación del perjuicio moral, en los eventos de lesiones, la valoración de la gravedad o levedad de la lesión reportada por la víctima. Su manejo se ha dividido en seis (6) rangos<sup>56</sup>:

REPARACION DEL DAÑO MORAL EN CASO DE LESIONES					
	NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3	NIVEL 4	NIVEL 5
<b>GRAVEDAD DE LA LESIÓN</b>	Víctima directa y relaciones afectivas conyugales y paterno-filiales	Relación afectiva del 2º de consanguinidad o civil (abuelos, hermanos y nietos)	Relación afectiva del 3º de consanguinidad o civil	Relación afectiva del 4º de consanguinidad o civil.	Relaciones afectivas no familiares - terceros damnificados
	<b>S.M.L.M.V.</b>	<b>S.M.L.M.V.</b>	<b>S.M.L.M.V.</b>	<b>S.M.L.M.V.</b>	<b>S.M.L.M.V.</b>
Igual o superior al 50%	100	50	35	25	15
Igual o superior al 40% e inferior al 50%	80	40	28	20	12
Igual o superior al 30% e inferior al 40%	60	30	21	15	9
Igual o superior al 20% e inferior al 30%	40	20	14	10	6
Igual o superior al 10% e inferior al 20%	20	10	7	5	3
Igual o superior al 1% e inferior al 10%	10	5	3,5	2,5	1,5

Se precisa que para las personas localizadas en los niveles 1 y 2 no es necesario probar el padecimiento moral, ya que la jurisprudencia del Consejo de Estado, apoyada en la lógica y en las reglas de la experiencia, ha entendido que las personas en grados tan cercanos a la víctima necesariamente experimentan una aflicción psicológica al ver menguada la salud física y/o mental de su ser querido.

<sup>56</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 2 de agosto de 2014, exp. 31172, M.P. Olga Mérida Valle de la Hoz.

El Dictamen para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Determinación de Invalidez del 11 de febrero de 2015 emitido por la Junta de Calificación de Primera Oportunidad UT Medicosalud estableció una disminución de la capacidad laboral de **FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO** del 96%<sup>57</sup>, las lesiones e intensidad de las mismas fueron ratificados en dictamen efectuado el 3 de diciembre de 2016, conforme la certificación expedida por la Coordinación de Salud Ocupación de la misma Unión Temporal<sup>58</sup>.

En consecuencia, al señor **WILDER NIETO** se le reconocerá por perjuicios morales, en calidad de cónyuge de FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO<sup>59</sup>, la suma de dinero equivalente a CIEN (100) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES.

Igualmente, a **KAREN ELIANA NIETO BUSTOS**<sup>60</sup> y **CAMILO ANDRÉS NIETO BUSTOS**<sup>61</sup> en calidad de hijos de FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO, se les reconocerá la suma de dinero equivalente a CIEN (100) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES, para cada uno de ellos.

#### **8.- Costas**

El artículo 188 del CPACA prescribe que “*la sentencia dispondrá sobre la condena en costas*”. En este caso el Despacho no considera procedente condenar en costas a la parte vencida, dado que no se advierte una conducta temeraria de su parte.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y Ocho (38) Administrativo Oral – Sección Tercera del Circuito Judicial de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **F A L L A**

**PRIMERO: DECLARAR** administrativa y extracontractualmente responsable a **BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL**, por los daños sufridos por los demandantes, con motivo del incumplimiento de las normas de salud ocupacional que derivaron en las patologías denominadas “*Disfonía crónica*”, “*Reflujo gastroesofágico*” y “*Síndrome de túnel de carpiano*”, que desarrolló la

---

<sup>57</sup> Folio 46 C. principal 1

<sup>58</sup> Folio 47 C. principal 1

<sup>59</sup> Copia auténtica del Registro Civil de Matrimonio obrante a folio 5 del Cuaderno 1

<sup>60</sup> Copia auténtica del Registro Civil de Nacimiento obrante a folio 3 del Cuaderno 1

<sup>61</sup> Copia auténtica del Registro Civil de Nacimiento obrante a folio 4 del Cuaderno 1

docente **FLOR MYRIAM BUSTOS AVENDAÑO**, dentro de la relación laboral que sostuvo con la demandada.

**SEGUNDO: CONDENAR** a **BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL** a pagar a favor de **WILDER NIETO, KAREN ELIANA NIETO BUSTOS** y **CAMILO ANDRÉS NIETO BUSTOS**, por concepto de perjuicios morales, la suma de CIEN (100) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES, para cada uno de ellos.

**TERCERO:** Sin condena en costas.

**CUARTO:** Dar cumplimiento a la presente decisión de conformidad con lo establecido en los artículos 192 y 195 del C.P.A.CA.

**QUINTO: ORDENAR** la liquidación de los gastos procesales, si hay lugar a ello. Una vez cumplido lo anterior **ARCHÍVESE** el expediente dejando las anotaciones del caso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE**  
**Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.**

mdbb

Correos electrónicos
Demandantes: notificacionesgomezmorad@outlook.com, maria.c.91.26@gmail.com
Demandado: chepelin@hotmail.fr
Ministerio Público: mferreira@procuraduria.gov.co

Firmado Por:

**HENRY ASDRUBAL CORREDOR VILLATE**  
**JUEZ CIRCUITO**  
**JUZGADO 038 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTA-CUNDINAMARCA**

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: **10e589c855be7dbec38455a52ad21d3f2a9670f789ff12313dbf3177c83f23a1**  
 Documento generado en 01/06/2021 03:39:52 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>