



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y SIETE CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ

Bogotá D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil veinte (2020)

Ref. Acción de Tutela. Nro. 11001-40-03-047-2020-00316-00

Decide el Despacho la acción de tutela promovida por **YEIMY PENAGOS POVEDA** en contra de **ALLAN SAS, EPS SANITAS, ARL SURA Y PORVENIR S.A.**

I. Antecedentes

1. La accionante instauró acción de tutela contra ALLAN SAS, EPS SANITAS, ARL SURA Y PORVENIR S.A. solicitando la protección de sus derechos fundamentales a la Vida, Salud, Calificación de Invalidez, Mínimo Vital y Seguridad Social, razón por la cual solicita se ordene a las accionadas "(...) *fixar fecha de valoración médico legal concerniente al a calificación de invalidez por la enfermedad patológica profesional o común de túnel del Carpo o todo lo concerniente al proceso de calificación*". [Escrito de Tutela]

2. Sustentó el amparo, en síntesis, así:

2.1. En la demanda de tutela adujo Yeimy Penagos Poveda el 8 de diciembre de 2019 sufrió un accidente de trabajo y al realizarse los exámenes médicos pertinentes fue diagnosticada con **"Túnel del Carpio, Bilateral"**. El 9 de junio de 2020 la EPS practicó una valoración física que arrojó el siguiente resultado: **"Paciente con dolor de mano postquirúrgico de ganglion se palpa posible otro ganglion en falange proximal de 1 er dedo incapacidad 7 días seco de tejido blando"**, razón por la cual el médico tratante ordenó radiografía de mano y la remitió a medicina laboral, sin embargo la ARL SURA no autorizó la misma argumentando que *"tenían el reporte del hospital pero de la empresa no"*, pese a que el diagnóstico principal fue catalogada como *"bursitis causa externa enfermedad profesional"*. A la fecha no se le ha valorado y mucho menos se ha realizado el proceso de calificación de invalidez y su enfermedad sigue avanzando, vulnerando así sus derechos fundamentales. [Escrito de Tutela]

II. El Trámite de Instancia

1. El 6 de julio de 2020 se admitió la acción de tutela y se ordenó el traslado a la entidad encausada, así mismo se vinculó a la CLINICA DEL META S.A, para que remitiera copia de

la documentación en cuanto a los hechos de la solicitud de amparo y ejerciera su derecho de defensa, librando las comunicaciones de rigor.

2. EPS SANITAS Informó que la accionante se encuentra afiliada a la EPS en calidad de cotizante dependiente de la empresa Comercial ALLAN S.A. con un IBC reportado de \$877.803. Que teniendo en cuenta la orden médica del **18/12/2019** adjunta a la presente acción generada en cobertura por Seguros de Vida Suramericana, dicha entidad es la llamada a atender la **valoración** solicitada por la accionante. Afirmó que según los hechos narrados es un evento por **Accidente de Trabajo** por lo que debe ser la administradora de Riesgos laborales quien asuma las valoraciones asistenciales por el médico laboral y la calificación de pérdida de capacidad laboral a consecuencia de las secuelas del siniestro. Para finalizar solicitó su desvinculación del presente trámite. [Respuesta Tutela EPS SANITAS]

3. FONDO DE PENSIONES Y CESANTIAS PORVENIR S.A Manifestó que a la fecha no se encuentra en curso solicitud alguna por parte del accionante ante la entidad, además puso de presente que la obligación de iniciar el proceso de **calificación de pérdida de capacidad laboral** o **pago de incapacidades a cargo del Fondo de Pensiones** se tienen que dar simultáneamente 3 situaciones puntuales: 1) que la EPS haya reconocido 180 días de incapacidad continua, 2) **que la EPS haya notificado a la AFP antes del día 181 concepto de rehabilitación y**, 3) que el concepto de rehabilitación notificado **sea favorable o no favorable de origen común**, de conformidad con lo establecido en el artículo 142 del decreto 019 de 2012. 4) **Cuando existe concepto favorable de rehabilitación procede el pago del subsidio de incapacidades por 360 días adicionales a los primeros 180**, por su parte cuando exista concepto **NO FAVORABLE DE ORIGEN COMÚN** de rehabilitación no se podrá postergar el proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral y se procederá a la valoración en primera oportunidad desde el Fondo de Pensiones. Señaló que la EPS no le ha notificado concepto de rehabilitación **DESFAVORABLE DE ORIGEN COMÚN razón** por la cual dicha obligación sigue en cabeza de SANITAS E.P.S o si es desfavorable de origen laboral le corresponderá a la ARL SURA. [Respuesta Tutela Porvenir]

4. SEGUROS DE VIDA SURAMERICANA Puso en conocimiento que **negó** la solicitud de la accionante consistente en la valoración y calificación de pérdida de capacidad laboral, toda vez que *"desde su origen por **NO MECANISMO**, esta **notificación** fue remitida a todos los interesados sin que ninguno manifestara controversia y dado lo anterior se considera el origen como un **NO ACCIDENTE DE TRABAJO**"*, razón por la cual no está llamada a satisfacer las pretensiones de la señora Yeimy Penagos Poveda. [Respuesta Tutela ARL SURA]

5. COMERCIAL ALLAN S.A.S Manifestó que el 8 de diciembre de 2019 presentó reporte a la ARL SURA por los hechos ocurridos a la accionante, aclarando que no se observa que fuera diagnosticada con *"Túnel del Carpio, Bilateral"*. Que debido a los documentos aportados con la acción de tutela, se observa un instrumento denominado "evolución médica" que la compañía

conoció el 11 de junio de 2020 y en donde se expone que el diagnóstico de ingreso es "GANGLION DORSAL PUÑO IZQUIERDO" y la incapacidad fue por "ENFERMEDAD GENERAL".

Según comunicado de fecha 12 de enero de 2020 emitido por la ARL SURA con copia a la actora en donde responde al evento reportado el 08 de diciembre de 2018, con expediente 1411202292, indica en sentido literal que: "**no corresponde con la definición de accidente de trabajo, de acuerdo con los lineamientos de la legislación vigente.** y adiciona que "De acuerdo con lo anterior nos permitimos informarle que las prestaciones asistenciales y económicas, a que haya lugar, deberá solicitarse a la Entidad Promotora de Salud a la cual se encuentre afiliado (a) el (la) trabajadora(a)." y como último aspecto a mencionar, en el mismo escrito SURA expone que: "En caso de presentarse alguna inquietud o controversia al respecto, por favor informarnos mediante comunicación escrita dirigida a la Comisión Médica Interdisciplinaria, **dentro de los (10) días hábiles Siguiendo al recibo de la presente comunicación (...)**".

Por lo anterior, señaló que le corresponde a la señora Yeimy Penagos realizar los trámites correspondientes ante la EPS, para que proceda a programar consulta con el médico laboral, como quiera que en el presente trámite no hay prueba alguna de que dicho servicio le fuera negado. Para finalizar indicó que la empresa **no fija fechas de valoración médico legal concerniente a la calificación de invalidez por enfermedad patológica**, por lo cual solicita denegar las pretensiones de la accionante. [Respuesta Tutela Comercial ALLAN SAS].

6. CLINICA DEL META S.A Guardó silente conducta.

III. Consideraciones

1. La Acción de Tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política tiene por objeto proteger de manera inmediata los derechos constitucionales fundamentales de una persona, cuando en determinada situación resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad y cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2. De acuerdo con la situación fáctica expuesta corresponde a este Juez Constitucional, resolver el **problema jurídico** que consiste en determinar la afectación de los derechos fundamentales a la Vida, Salud, Calificación de Invalidez, Mínimo Vital y Seguridad Social de la señora Yeimy Penagos Poveda al no fijarle fecha de valoración médica a fin de solicitar la Calificación de Invalidez por enfermedad profesional o común.

3. La seguridad social se encuentra consagrada expresamente en el artículo 48 de la Constitución Política, el cual le reconoce la doble condición de (i) "derecho irrenunciable", que se debe garantizar a todos los habitantes del territorio nacional; y (ii) "servicio público de carácter obligatorio", que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, por entidades públicas o privadas, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

El legislador, en desarrollo del deber constitucional de diseñar un sistema de seguridad social integral, orientado en los principios antes mencionados, expidió la Ley 100 de 1993, *"Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones"*. Dicho sistema se encuentra estructurado con el objetivo de procurar el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, mediante la protección de las principales contingencias que los afectan¹, a partir de cuatro componentes básicos: i) el Sistema General de Pensiones; ii) el Sistema General de Salud; iii), el Sistema General de Riesgos Laborales; y iv) los servicios sociales complementarios².

4. La capacidad laboral de un individuo, entendida como el *"conjunto de habilidades, destrezas, aptitudes y/o potencialidades de orden físico, mental y social"*³ que permiten a una persona desempeñarse en su trabajo, puede verse afectada por la ocurrencia de una enfermedad o un accidente de cualquier origen. Cuando esto sucede, el Sistema de Seguridad Social Integral que está conformado por los regímenes generales establecidos para salud, pensiones y riesgos laborales, debe garantizar las prestaciones asistenciales y económicas del afiliado que ha sufrido una afectación a su estado de salud. La pregunta sobre el régimen aplicable a cada caso y las entidades encargadas de la protección de los derechos de la persona afectada será respondida en función del origen de la enfermedad o el accidente que generó el menoscabo a la salud del individuo.

De acuerdo con la legislación laboral y de seguridad social vigente, tanto los accidentes como las enfermedades pueden ser clasificadas como de origen **laboral o común** dependiendo de si estas estuvieron o no relacionadas con la exposición a factores de riesgo propios de la actividad laboral. Además de unas reglas especiales para la determinación del origen de la enfermedad⁴, la Ley 1562 de 2012 dispone que constituye una 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"*⁵ y define al accidente de trabajo como *"todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo, y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional o psiquiátrica, una invalidez o la muerte (...)"*⁶. Por oposición, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto-Ley 1295 de

¹ Tales contingencias son, entre otras, la enfermedad, la invalidez y la muerte.

² Sentencia SU-130 de 2013, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

³ Decreto 1507 de 2014, *"Por el cual se expide el manual único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional"*. Artículo 3. Definición de capacidad laboral.

⁴ Además del nexo de causalidad entre la labor encomendada y el accidente de trabajo y la exposición a factores de riesgo en el caso de las enfermedades, los artículos 3 y 4 disponen unos criterios auxiliares para considerar a un accidente o a una enfermedad como de origen laboral. En el caso de los accidentes, serán considerados como laborales cuando estos se produzcan; (i) durante la ejecución de órdenes del empleador, o contratante durante la ejecución de una labor bajo su autoridad aún fuera del lugar y horas de trabajo; (ii) durante el traslado de los trabajadores o contratistas desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador; (iii) durante el ejercicio de la función sindical aunque el trabajador se encuentre en permiso sindical siempre que el accidente se produzca en cumplimiento de dicha función. Y (iv) el que se produzca por la ejecución de actividades recreativas, deportivas o culturales, cuando se actúe por cuenta o en representación del empleador o de la empresa usuaria cuando se trate de trabajadores de empresas de servicios temporales que se encuentren en misión. Por otro lado, en el caso de las enfermedades laborales existe una tabla expedida por el gobierno nacional en donde se relacionan las patologías que son consideradas como de origen laboral.

⁵ Ley 1562 de 2012 *"Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional."* Artículo 4.

⁶ Ley 1562 de 2012, artículo 3.

1994: "Toda enfermedad o patología, accidente o muerte, que no hayan sido clasificados o calificados como de origen profesional, se consideran de origen común".

4.1 En este orden de ideas, se tiene que la **calificación del origen de la enfermedad** corresponde, en un primer momento, a las entidades del Sistema de Seguridad Social Integral, con todas las consecuencias que esto acarrea en relación con la determinación del régimen aplicable al caso concreto y la consecuente identificación de los sujetos encargados de responder por las prestaciones garantizadas en el sistema. No obstante, cuando las mismas no se ponen de acuerdo en esta cuestión, la precitada norma dispone que deberá surtir el trámite dispuesto en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, el cual establece que:

*"(...) 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**". (Negrillas fuera del texto).*

En este sentido, se tiene que la primera calificación del origen de la enfermedad o el accidente lo hacen las entidades del Sistema de Seguridad Social Integral **de tal manera que si alguna de las partes afectadas por este dictamen, bien sea el afiliado, el empleador o las mismas entidades del sistema no están conformes con el contenido del mismo deberán manifestar su inconformidad ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez en los términos establecidos por la mencionada norma.**

El artículo 2.2.5.1.31 del Decreto 1072 de 2015 señala que las Juntas de Calificación de Invalidez deberán devolver los expedientes de solicitud de dictamen entre otras **"Cuando no obre en el expediente evidencia de que las partes interesadas fueron informadas, comunicadas o notificadas de la calificación en primera oportunidad, siendo reportada esta anomalía a las autoridades para la investigación y sanciones correspondientes"**, y el artículo 2.2.5.1.2., de la citada normatividad advierte que las personas interesadas en el **dictamen y de obligatoria notificación** son las siguientes: "1. La persona objeto de dictamen o sus beneficiarios en caso de muerte. 2. La entidad promotora de salud. **3. La administradora de riesgos laborales.** 4. La administradora del fondo de pensiones o administradora de régimen de prima media. 5. El empleador. 6. La compañía de seguro que asuma el riesgo de invalidez, sobrevivencia y muerte".

5. Atendiendo la importancia del derecho que tienen las personas dentro del Sistema de Seguridad Social de recibir una calificación de su pérdida de capacidad laboral y la incidencia de ésta para lograr la obtención de prestaciones económicas y asistenciales, de las cuales dependan los derechos fundamentales a la seguridad social o al mínimo vital, **se considera que todo acto dirigido a dilatar o negar injustificadamente su realización, es contrario a la**

Constitución y al deber de protección de las garantías ius fundamentales en que ella se funda.

6. Descendiendo al caso objeto de análisis, se advierte que: **(i)** la señora Yeimy Penagos Poveda se encuentra afiliada a la EPS Sanitas como cotizante dependiente de la empresa Comercial Allan S.A.S., **(ii)** el 8 de diciembre de 2019 ingresó a trabajar cuando comenzó a dolerle la mano y se percató que tenía una masa encima de la muñeca, ante lo cual manifestó que "*(...) lo informe a la jefe y me dijo que me fuera al médico diciendo que iba por la ARL SURA para que me prestaran los servicios por urgencias*" [Hecho 2 del Escrito de Tutela], **(iii)** la Clínica del Meta S.A., expidió incapacidad por **accidente de trabajo** por 5 días y le fue ordenado **cita con su médico laboral y** terapia física x 10 **ganglion** [Folios 1, 2 y 3 Anexos Tutela], **(iv)** la empresa Comercial Allan S.A.S presentó reporte de accidente de trabajo ante la ARL SURA [Informe de Accidente de Trabajo], **(v)** Mediante escrito de 12 de enero de 2020 frente a la reclamación de la accionante del evento ocurrido el 8 de diciembre de 2019 manifestó "*Respetuosamente le informamos que hemos realizado un análisis de la información por usted suministrada, concluyendo que el evento no corresponde con la definición de un accidente de trabajo, de acuerdo con los lineamientos de la legislación vigente. La calificación se sustenta en los siguientes puntos: De acuerdo con la documentación aportada y el análisis realizado, se evidencia una agudización de dolor por patología previa, por lo tanto, se pudo establecer que la lesión encontrada en la atención médica referida no es consecuencia del evento reportado (..)*", [Reclamación Accionante no es Accidente de Trabajo -documento generado por ARL Sura.] **(vi)** el 9 de junio de 2020 nuevamente fue incapacitada por 8 días por ENFERMEDAD GENERAL debido a que fue diagnosticada con "GANGLION DORSAL PUÑO IZQUIERDO" por lo cual debió ser sometida a un procedimiento quirúrgico [Folios 4 y 5 Anexos Tutela] y **(vii)** se desprende de la historia clínica que la accionante presenta como diagnóstico principal "*Bursitis de la mano (M701) Izquierdo (a) Impresión diagnostica Causa Externa. ENFERMEDAD PROFESIONAL, Diagnostico Asociado 1 GANGLION (M674) Confirmado nuevo*" [Folios 6 y 7 Anexos Tutela].

Ahora bien, el 9 de julio de 2020 la accionante informó al correo electrónico del Juzgado (cmp47bt@cendoj.ramajudicial.gov.co) de un posible fraude procesal porque la ARL SURA "*pretende notificarme un informe de calificación de fecha 12 de Enero de los corrientes, para que se configure el hecho superado, aseverando que si lo enviaron pero a una dirección errada yo solicite que me enviara la ni.ero [sic] de guía donde presuntamente se envió [sic] y me respondieron con evasión [sic] además que de fondo no se analizó mi caso, ellos pretenden es simplemente notificarme un documento medio hecho para llevarlo a usted al error su Señoría y no se tutele también mi derecho a la calificación Todo me lo han enviado a javasgas@sura.com.co y mi otro correo Yeimy9812@hotmail.com*". Frente a lo anterior, éste Juzgado deja en claro que no es la autoridad judicial competente para determinar si la ARL SURA ha cometido una conducta punible (fraude procesal) contra la actora, razón por la cual no hará manifestación alguna al respecto.

6.1. Es importante reiterar, tal como se dijo en la parte general de esta providencia, que la Corte Constitucional **ha considerado a la calificación de la pérdida de capacidad**

laboral como un derecho que tiene toda persona, el cual cobra gran importancia al ser el medio para la realización efectiva de otras garantías fundamentales como la salud, la seguridad social y el mínimo vital, en tanto que permite determinar a qué tipo de prestaciones tiene derecho el afectado por una enfermedad o accidente producido con ocasión o como consecuencia de la actividad laboral, o por causas de origen común.⁷

De acuerdo con lo expuesto se observa que el **12 de enero de 2020** la ARL SURA envió comunicación a Seguridad y Salud en el Trabajo – Comercial Allan SAS en la que informó "*que hemos realizado un análisis de la información por usted suministrada, **concluyendo que el evento no corresponde con la definición de un accidente de trabajo**, de acuerdo con los lineamientos de la legislación vigente. La calificación se sustenta en los siguientes puntos: De acuerdo con la documentación aportada y el análisis realizado, **se evidencia una agudización de dolor por patología previa, por lo tanto, se pudo establecer que la lesión encontrada en la atención médica referida no es consecuencia del evento reportado (..)**", [Reclamación Accionante no es Accidente de Trabajo], documento que no le fue **notificado** a la accionante toda vez que no hay **constancia** de ello en el expediente, es más nótese que fue en el trámite de la presente acción constitucional que la accionada ARL SURA **remitió** al correo electrónico de la señora Yeimy Penagos Poveda dicha documental.*

Se advierte que la notificación se entiende como un acto de comunicación por medio del cual las autoridades se comunican con los intervinientes en las actuaciones judiciales o administrativas para dar a conocer las resoluciones que adopte al particular, **posibilitando la defensa de sus derechos e intereses**, desarrollando así el principio de publicidad y garantiza el derecho constitucional de defensa. Por ello en materia de notificaciones los pasos y exigencias que con tal fin han de seguirse son de riguroso cumplimiento.

Para sumar en razones, se debe señalar que tampoco hay **certeza** que dicho pronunciamiento tenga como fundamento toda la documentación necesaria, pues tampoco hay evidencia de algún examen físico realizado a la accionante. Y si lo anterior no fuera suficiente, obra dentro del expediente incapacidad médica por **accidente de trabajo** proferida por la Clínica del Meta S.A el 8 de diciembre de 2019 a favor de la accionante y por el cual le fue ordenado **cita con su médico laboral y terapia física x 10 ganglion** [Folios 1, 2 y 3 Anexos Tutela], por lo que desprende que **la falta de valoración médica** está repercutiendo en la garantía de los derechos constitucionales de la tutelante y así obtener un dictamen que determine su pérdida de capacidad laboral de ser procedente, razón por la cual el Despacho ordenará a la accionante **ARL SURA** que en el término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, proceda a **realizar valoración médica** a la accionante a fin de determinar **la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de las patologías que la aquejan**.

⁷ Corte Constitucional sentencia T-876 de 2013 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

6.2 Por otra parte, se ha de desvincular del trámite de la presente acción de tutela a la **COMERCIALIZADORA ALLAN SAS, EPS SANITAS, PORVENIR S.A. y a la CLINICA DEL META S.A**, por no haber vulnerado los derechos de la accionante.

IV. Decisión

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

Resuelve:

PRIMERO. - CONCEDER el amparo constitucional que invocó **YEIMY PENAGOS POVEDA** en contra de **ARL SURA** de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente decisión judicial.

SEGUNDO. - ORDENAR a **ARL SURA**, o a quien haga sus veces, que en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia proceda a **realizar valoración médica** a la accionante **YEIMY PENAGOS POVEDA** a fin de determinar **la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de las patologías que la aquejan**.

TERCERO. - Comunicar esta determinación a la accionante y a las encartadas, por el medio más expedito y eficaz. -

CUARTO. - Si la presente decisión no fuere impugnada, remítase el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión. -

Comuníquese y Cúmplase

Firmado Por:

FELIPE ANDRES LOPEZ GARCIA
JUEZ MUNICIPAL
JUZGADO 047 CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

055c3dcac54cad8dda5ab2bb07a4d6120d6da806a8debb518b933ef46ddfd082

Documento generado en 16/07/2020 04:22:59 PM