El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

Providencia: Sentencia de 30 de septiembre de 2021

Radicación Nro.: 66001310500320210027201

Accionante: Luis Arturo Guzmán Gómez

Accionados: Colpensiones

Proceso: Acción de Tutela

Juzgado de Origen: Juzgado Tercero Laboral de Circuito

Magistrado Ponente: Julio César Salazar Muñoz

**TEMAS: SEGURIDAD SOCIAL / DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO / CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL / REQUISITOS / HISTORIA CLÍNICA / LA LEY EXIGE QUE SEA COMPLETA, NO ACTUALIZADA.**

El decreto 019 de 2012, en su artículo 142 del Decreto 019, determinó las autoridades responsables de establecer la pérdida de capacidad laboral…

Como quiera que no existe regulación en relación con el procedimiento que debe seguir la entidad que emite calificación de invalidez en la primera oportunidad, necesario es remitirse al Decreto 1352 de 2013, por medio del cual se reglamentó la organización y el funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez… que establece en el artículo 30 los requisitos mínimos que debe contener el expediente para solicitar el dictamen de pérdida de capacidad laboral destacando, en lo que respecta a la historia clínica, que ésta debe ser aportada en los siguientes términos:

“Copia completa de la historia clínica de las diferentes Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, incluyendo la historia clínica ocupacional, Entidades Promotoras de Salud, Medicina Prepagada o Médicos Generales o Especialistas que lo hayan atendido, que incluya la información antes, durante y después del acto médico…”

El artículo 29 superior, señala que "el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas", lo cual indica que tanto las autoridades judiciales como las administrativas, deben actuar respetando y garantizando el ejercicio del derecho de defensa, dentro de los procedimientos diseñados por el legislador.

En cuanto se refiere al debido proceso administrativo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que es un derecho que tiene rango fundamental, ya que a través de él se busca que toda actuación administrativa se someta a las normas y a la jurisprudencia que regula la aplicación de los principios constitucionales…

… la entidad, frente a dicho trámite requirió al actor para que aportara la “historia clínica completa y actualizada”, toda vez que “La historia clínica no presenta anotaciones por el médico tratante en el último semestre, por lo que se desconoce su estado actual de salud” …

… debe decirse al respecto, es que la disposición en cita, simplemente señala que la historia clínica que debe hacer parte del expediente de calificación de pérdida de capacidad laboral, debe ser completa, sin que, en ningún momento se estipule que ella debe cumplir con los requerimientos efectuados al actor por parte del Colpensiones…

### TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

**SALA LABORAL**

**ACCIÓN DE TUTELA**

**MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, treinta de septiembre de dos mil veintiuno

Acta de Sala de Discusión N° 0103 de 30 de septiembre de 2021

Procede la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira a decidir la impugnación formulada por **LUIS ARTURO GÚZMÁN GÓMEZ** contra la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Pereira el día 19 de agosto de 2021, dentro de la acción de tutela que le promueve a **COLPENSIONES.**

## HECHOS QUE ORIGINARON LA ACCIÓN:

Informa el señor Luis Arturo Guzmán Gómez que el día 26 de mayo de 2021 radicó ante Colpensiones solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral a la cual le fue asignado el radicado No 2021-6035357, sin que a la fecha la entidad se haya pronunciado.

Refiere que esta omisión es vulneratoria de sus garantías fundamentales al acceso a la seguridad social y al debido proceso, toda vez que desde el año 2019 tiene concepto de rehabilitación desfavorable y aún así la administradora de pensiones no ha cumplido con su obligación de calificarlo, razón por la cual, por esta vía busca la protección de sus derechos fundamentales, cuyo restablecimiento se concreta con la emisión del dictamen respectivo.

**TRÁMITE IMPARTIDO**

La acción correspondió por reparto al Juzgado Tercero Laboral del Circuito, que en auto de fecha 9 de agosto de 2021, dispuso su admisión, concediéndole a la accionada el término de dos días para que ejerciera su derecho de defensa.

Dentro del término Colpensiones informó al Despacho que en comunicación de fecha 27 de mayo de 2021 requirió al actor para que aportara la historia clínica completa y actualizada, lo que generó inconformidad y por ese motivo acudió a la acción de tutela, pasando por alto el hecho de que existen mecanismos ordinarios a los que puede acudir, pues el amparo constitucional pretendido es un medio de defensa subsidiario y residual que procede en casos excepcionales o ante la existencia de un perjuicio irremediable, que no es el caso, por lo tanto, no está el juez de tutela legitimado para intervenir en este asunto.

Por lo demás, indica que el trámite que le dio a la solicitud del actor, es el que le corresponde a las peticiones incompletas según lo previsto en el artículo 17 de la ley 1755 de 2015.

Finamente, hace notar la obligación que tienen todos los jueces, incluidos los de tutela, de proteger el patrimonio público.

Llegado el día del fallo, la funcionaria de primer grado amparó el derecho de petición del cual es titular el señor Luis Arturo Guzmán Gómez, al no evidenciar que la respuesta dada a la solicitud de calificación, respecto al requerimiento atinente a la radicación de la historia clínica completa y actualizada, haya sido puesta a su conocimiento, razón por la cual ordenó a Colpensiones notificarle tal actuación.

Inconforme con la decisión el accionante la recurrió señalando la imposibilidad de dar cumplimiento al requerimiento realizado por Colpensiones, toda vez que no cuenta con historia clínica de los últimos 6 meses, por lo que considera que la entidad está llamada a realizar la valoración con la información que le suministró y en caso de necesitar exámenes diagnósticos adicionales debe remitirlo a su equipo interconsultor para que los realice.

Refiere que la respuesta brindada en el trámite, no atiende el fondo del asunto, por el contrario, dejan ver que son maniobras abusivas de Colpensiones frente al proceso de calificación y por esa razón pide que se amparen sus garantías fundamentales y se ordene a la accionada realizar el dictamen.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

El asunto bajo análisis plantea a la Sala los siguientes lo problemas jurídicos:

***¿Vulnera Colpensiones los derechos fundamentales de su afiliado por solicitarle historia clínica completa y actualizada?***

Antes de abordar el interrogante formulado, cabe recordar que el artículo 86 de la Constitución Nacional consagró la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de las personas cuando resulten amenazados o vulnerados por acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en ciertos casos.

1. **ENTIDADES RESPONSABLES DE LA CALIFICACIÓN DE LA PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL.**

El decreto 019 de 2012, en su artículo 142 del Decreto 019,determinó las autoridades responsables de establecer la pérdida de capacidad laboral. El mentado artículo señala lo siguiente.

*“El artículo* [*41*](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5248#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.*

*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. (…)****”.*** (Negrilla para resaltar).

Conforme la disposición en cita, es claro que a Colpensiones, entre otras entidades le está asignada la función de calificar la pérdida de capacidad laboral de sus afiliados.

1. **DE LA CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL EN LA PRIMERA OPORTUNIDAD.**

Como quiera que no existe regulación en relación con el procedimiento que debe seguir la entidad que emite calificación de invalidez en la primera oportunidad, necesario es remitirse al Decreto 1352 de 2013, por medio del cual se reglamentó la organización y el funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones que establece en el artículo 30 los requisitos mínimos que debe contener el expediente para solicitar el dictamen de pérdida de capacidad laboral destacando, en lo que respecta a la historia clínica, que ésta debe ser aportada en los siguientes términos:

“*Copia completa de la historia clínica de las diferentes Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, incluyendo la historia clínica ocupacional, Entidades Promotoras de Salud, Medicina Prepagada o Médicos Generales o Especialistas que lo hayan atendido, que incluya la información antes, durante y después del acto médico, parte de la información por ejemplo debe ser la versión de los hechos por parte del usuario al momento de recibir la atención derivada del evento. En caso de muerte la historia clínica o epicrisis de acuerdo con cada caso. Si las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud no hubiesen tenido la historia clínica, o la misma no esté completa, deberá reposar en el expediente certificado o constancia de este hecho, caso en el cual, la entidad de seguridad social debió informar esta anomalía a los Entes Territoriales de Salud, para la investigación e imposición de sanciones él que hubiese lugar*”.

**3. DEBIDO PROCESO.**

El artículo 29 superior, señala que *"el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas",* lo cual indica que tanto las autoridades judiciales como las administrativas, deben actuar respetando y garantizando el ejercicio del derecho de defensa, dentro de los procedimientos diseñados por el legislador.

En cuanto se refiere al debido proceso administrativo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que es un derecho que tiene rango fundamental, ya que a través de él se busca que toda actuación administrativa se someta a las normas y a la jurisprudencia que regula la aplicación de los principios constitucionales*.* Así, en la Sentencia T-023 de 2018, esta Corporación sostuvo:

“En efecto, esta Corporación ha sostenido que el derecho al debido proceso administrativo se entiende vulnerado cuando las autoridades públicas, en ejercicio de la función administrativa, no siguen estrictamente los actos y procedimientos establecidos en la ley para la adopción de sus decisiones y, por esa vía, desconocen las garantías reconocidas a los administrados”.

1. **CASO CONCRETO**

Conforme los hechos de la acción, el actor reprocha el silencio de Colpensiones frente a la solicitud de pérdida de capacidad laboral, pero en el curso de la actuación constitucional se pudo evidenciar que la entidad, frente a dicho trámite requirió al actor para que aportara la “historia clínica completa y actualizada”, toda vez que “*La historia clínica no presenta anotaciones por el médico tratante en el último semestre, por lo que se desconoce su estado actual de salud”*, requerimiento que, afirma el tutelante, no está en capacidad de atender, pues los documentos radicados corresponde al total de su historial clínico, respecto al que señala que no cuenta con novedad en los últimos seis (6) meses.

Lo primero que debe decirse al respecto, es que la disposición en cita, simplemente señala que la historia clínica que debe hacer parte del expediente de calificación de pérdida de capacidad laboral, debe ser completa, sin que, en ningún momento se estipule que ella debe cumplir con los requerimientos efectuados al actor por parte del Colpensiones.

En ese sentido, habiendo radicado el señor Guzmán Gómez la totalidad de documentos que integran su dossier médico y el concepto desfavorable de rehabilitación emitido por Coomeva EPS recibido por Colpensiones desde el 29 de julio de 2019 -*fl 10 del numeral 1º del cuaderno digital de primera instancia*-, el requerimiento efectuado por Colpensiones afecta el derecho fundamental al debido proceso, en tanto que pone en cabeza del actor una carga no prevista en la ley.

Ahora, cosa distinta es que haya solicitado exámenes complementarios, porque en ese caso, la entidad está obrando conforme lo dispone el numeral 9º del artículo 10 del Decreto 1352 de 2013, norma aplicable en caso y que dispone que las Juntas pueden “*Ordenar la práctica de exámenes y evaluaciones complementarias, diferentes a los acompañados en el expediente que considere indispensables para fundamentar su dictamen*”; sin embargo, no es ese el caso.

De acuerdo con lo expuesto, por las razones antes vertidas, la decisión de primer grado será modificada, para en lugar de amparar el derecho fundamental al debido proceso y como consecuencia de ello, ordenar a Colpensiones a través de la Directora de Medicina Laboral, doctora Ana María Ruíz Mejía o quien haga sus veces que, en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a iniciar el trámite de determinación de pérdida de capacidad laboral iniciado por el señor Guzmán Gómez.

En virtud de lo anterior, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE:**

**PRIMERO. - MODIFICAR** los **ORDINALES PRIMERO** y **SEGUNDO** de la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito el día 19 de agosto de 2021, los cuales quedarán así:

***“PRIMERO. - TUTELAR*** *el derecho fundamental al debido proceso, del cual es titular el señor LUIS ARTURO GUZMÁN GÓMEZ.*

***SEGUNDO. - ORDENAR*** *a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –COLPENSIONES, a través de la Directora de Medicina Laboral, doctora Ana María Ruíz Mejía o quien haga sus veces que, en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a iniciar el trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral al señor Luis Arturo Guzmán Gómez”.*

**SEGUNDO. - CONFIRMAR** en todo lo demás la providencia impugnada.

**TERCERO. - NOTIFICAR** a las partes esta decisión por el medio más idóneo.

**CUARTO. - REMITIR** a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Quienes integran la Sala,

**Notifíquese y Cúmplase.**

Quienes Integran la Sala,

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Magistrado Ponente

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN**  **GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

Magistrada Magistrado