

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA
SALA DE DECISIÓN LABORAL**

DR. GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO
Magistrado Ponente

Pereira, doce (12) de julio de dos mil veintidós (2022)

PROCESO:	Impugnación de Acción de Tutela
RADICADO:	661703105001202200178-01
ACCIONANTE:	MARTÍN ALONSO ZULUAGA MONTOYA
ACCIONADO:	COLPENSIONES
VINCULADA:	EPS SALUD TOTAL
TEMA:	DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL y otros
DECISIÓN:	REVOCA

SENTENCIA No. 23

Aprobado por Acta No. 67 del 12 de julio de 2022

En la fecha y una vez cumplido el trámite de ley, se decide el recurso de impugnación interpuesto por el accionante frente al fallo de primera instancia del 26 de mayo de 2022, proferido por el Juzgado Laboral del Circuito de Dosquebradas, Risaralda.

I. ANTECEDENTES

El señor **MARTÍN ALONSO ZULUAGA MONTOYA**, actuando en nombre propio, promovió acción de tutela contra el **COLPENSIONES**, al considerar vulnerados y amenazados sus derechos fundamentales al debido proceso, derecho de petición, salud y seguridad social, consagrados en la Constitución Política. Posteriormente, el juzgado vinculó a la EPS-S SALUD TOTAL.

El accionante justifica el amparo constitucional basado en los siguientes,

HECHOS

Señaló que en la actualidad cuenta con 47 años de edad, que padece de *ENDOBROQUITIS, ARTRITIS REUMATODIDEA Y EPID VERTIGO*. Debido a sus enfermedades, el 08 de febrero de 2022 presentó solicitud para la calificación de pérdida de capacidad laboral y práctica de exámenes complementarios, ante COLPENSIONES, bajo radicado No. 2022_1611943. Manifestó que la EPS donde se encontraba afiliado entró en proceso de liquidación y fue trasladado a la EPS SALUD TOTAL, por lo que, ha sido imposible la atención con especialistas. Debido a ello, el 18 de marzo presentó solicitud de prórroga a COLPENSIONES, sin embargo, la Administradora no se pronunció sobre los exámenes complementarios y no ha proferido calificación.

PRETENSIONES

El señor **MARTÍN ALONSO ZULUAGA MONTOYA** solicita se tutelen sus derechos fundamentales y, en consecuencia, se ordene a COLPENSIONES que dentro de 48 horas realice la calificación de la pérdida de capacidad laboral y notifique los resultados al correo p.mantilla2016@gmail.com y que, en caso de que se requiera realizar nuevamente los exámenes complementarios, se exhorte a la EPS SALUD TOTAL para que de trámite de manera pronta e inmediata.

POSICIÓN DE LAS ACCIONADAS

La **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**, informó que el 08 de febrero el accionante solicitó la calificación de pérdida de capacidad laboral, luego de realizar el estudio de procedencia, la Dirección de Medicina Legal de la entidad emitió oficio el 19 de febrero de 2022, a través del cual requirió al accionante allegar copia de la historia clínica completa y actualizada o resumen de la misma, donde se especifique *diagnóstico, pronóstico, tratamiento y secuelas no mayo a 6 meses asociado a imágenes diagnósticas, examen físico completo*, para continuar con el trámite de calificación.

Agregó que dicho documento resulta pertinente para el trámite, por lo que, no puede entenderse que se haya vulnerado sus derechos fundamentales. De igual forma, explicó que la entidad no presta ningún servicio médico, ni tiene el equipo humano, ni las instalaciones para la realización de exámenes médicos, como lo pretende el accionante.

Finalmente, advirtió que, la acción de tutela no es el mecanismo adecuado para dirimir el conflicto suscitado por el actor, como quiera que debe resolverse ante el juez ordinario, razón por la que, se torna improcedente de conformidad con el artículo 6 del Decreto 2591.

La entidad **SALUD TOTAL EPS-S S.A.** señaló que no ha incurrido en vulneración de derechos fundamentales del accionante, además, el actor no cuenta con una orden de médico adscrito a la Red de Prestadores de Salud Total y sus pretensiones van encaminadas, principalmente, a que COLPENSIONES de respuesta de fondo al derecho de petición presentado. En ese orden de ideas, solicitó se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva y se denieguen las pretensiones de la tutela.

FALLO IMPUGNADO

Mediante sentencia del 26 de mayo de 2022, el Juzgado Laboral del Circuito de Dosquebradas, Risaralda, resolvió 1) tutelar los derechos fundamentales del accionante; 2) ordenar a JUAN MIGUEL VILLA LORA, en condición de Presidente de COLPENSIONES para que dentro de las 48 siguientes a la notificación del fallo, de respuesta de fondo y sin dilaciones al actor, de la petición presentada desde el 18 de marzo de 2022; 3) desvincular a la EPS-S SALUD TOTAL; 4) exhortar al actor para que proceda a realizar los trámites ante la EPS-S SALUD TOTAL, para que dicha entidad realice los exámenes solicitados por COLPENSIONES.

Como fundamento de la decisión, consideró que COLPENSIONES no ha dado respuesta a la solicitud de prórroga para la entrega de los exámenes especializados requeridos para continuar su solicitud de calificación de la pérdida de capacidad laboral, tampoco le ha sido ofrecida la razón por la cual no ha contestado la petición del actor, por lo tanto, la entidad está vulnerando los derechos fundamentales de petición, debido proceso y seguridad social del accionante. En ese orden de ideas, ordenó a la Administradora dar respuesta de fondo a la solicitud presentada el 18 de marzo de 2022.

Por último, indicó que como no se presentó prueba de que se hubiese presentado solicitud de exámenes complementarios ante la EPS-S SALUD TOTAL, no es posible endilgar responsabilidad alguna, por lo que, exhortó al

accionante para que tramite ante la EPS los exámenes que le fueron solicitados por COLPENSIONES.

IMPUGNACIÓN

Inconforme con la decisión COLPENSIONES, indicó que en efecto, el accionante presentó derecho de petición el 18 de marzo de 2022 solicitando prórroga para allegar los documentos, en respuesta el 20 de abril del mismo año, la entidad, por medio de la Dirección de Medicina Laboral emitió respuesta en la cual, se informó que: *en virtud de lo expuesto, como la solicitud objeto de estudio es de prórroga para aportar los exámenes médicos adicionales solicitados por COLPENSIONES, nos permitimos informar que se cuenta con un término igual al inicialmente concedido, es decir, un mes adicional, para allegar la documentación con el fin de dar continuidad al trámite de calificación.* Término que se cuenta desde el 08 de abril de 2022 al 09 de mayo de 2022.

En virtud de lo anterior, la entidad solicitó se declare la carencia de objeto por hecho superado.

Procede la Sala a decidir previas las siguientes:

II. CONSIDERACIONES

Sobre la Acción de Tutela

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la **Acción de Tutela** como un instrumento jurídico a través del cual los ciudadanos pueden acudir ante los Jueces Constitucionales a reclamar la protección directa e inmediata de los derechos fundamentales que estén siendo vulnerados, sin mayores requerimientos de índole formal y con la certeza de obtener oportuna resolución. Así pues, la Tutela procede frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de dichos derechos fundamentales, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; de esta forma, se propende por cumplir uno de los fines esenciales del Estado Social de Derecho de garantizar

la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados constitucionalmente.

Se trata entonces de una categoría constitucional de protección que consagró la Constitución de 1991, tendiente a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas, de lesiones o amenazas de vulneración por parte de una autoridad pública y, bajo ciertos supuestos, por parte de un particular. Es un procedimiento judicial específico, autónomo, directo y sumario, que en ningún caso puede sustituir los procesos judiciales que establece la ley; en ese sentido, la Acción de Tutela es un instrumento jurídico de carácter subsidiario que no puede ser asumida como una institución procesal alternativa, supletiva, ni sustitutiva de las competencias constitucionales y legales de las autoridades públicas.

Sobre el Derecho Fundamental de Petición

En relación con el contenido del artículo 23 Superior, la Corte Constitucional ha precisado que el derecho de petición al tener el carácter de derecho fundamental, la acción de tutela es el mecanismo creado para lograr su protección cuando quiera que resulte amenazado o vulnerado por la acción u omisión de cualquier autoridad pública y, en ciertos eventos por los particulares, ante la ausencia de otro medio de defensa judicial eficaz para hacer efectiva su garantía.

En providencia T-054 del 2004, la Corte delimitó los alcances del derecho de petición al señalar los siguientes rasgos característicos:

- “1. El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa,*
- 2. garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión;*
- 3. El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión;*
- 4. La petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado;*
- 5. La respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible;*
- 6. La respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita;*

7. Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares;

8. El silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición;

9. El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa;

10. La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder; y

11. Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.”

Asimismo, en sentencia T-463 de 2011 señaló:

“Así, esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo pedido, i) respetando el término previsto para tal efecto; **ii) de fondo, esto es, que resuelva la cuestión, sea de manera favorable o desfavorable a los intereses del peticionario, iii) en forma congruente frente a la petición elevada; y, iv) comunicándole tal contestación al solicitante.**”

De lo anterior es preciso concluir que, la protección del derecho fundamental de petición requiere una respuesta de fondo, oportuna y, además, debe ser debidamente notificada al peticionario, pues es a partir de ese momento en que el derecho se ve protegido.

Caso Concreto

Descendiendo al caso bajo estudio, según las pruebas que obran en el plenario, se evidencia que el 08 de febrero de 2022 el accionante presentó solicitud para la calificación de pérdida de capacidad laboral ante COLPENSIONES. En respuesta, la entidad solicitó que se allegaran exámenes complementarios para completar la historia clínica y continuar el trámite de calificación; ante tal requerimiento, el 18 de marzo el accionante elevó derecho de petición solicitando una prórroga para presentar la documentación requerida, argumentando que no se había practicado los exámenes debido a que fue trasladado recientemente a EPS-S SALUD TOTAL.

Según la sentencia de primera instancia, esta última petición no había sido contestada por la Administradora dentro del término legal; por tal motivo, tuteló los derechos del accionante y ordenó a COLPENSIONES para que, en el término de 48 horas diera respuesta de clara y de fondo ante la solicitud de prórroga del actor. Sin embargo, al momento de presentar la impugnación, COLPENSIONES presentó escrito donde se evidencia que mediante oficio del 20 de abril de 2022 -consecutivo 2022_3596401, remitido el 22 de abril a través de los servicios postales 4/72 con guía No. MT699281290CO, *entregado bajo puerta por causa del Covid-19*- contestó la petición del accionante, en la cual se indicó:

*“ (...) en virtud de lo expuesto, como la solicitud objeto de estudio es de prórroga para aportar los exámenes médicos adicionales solicitados por COLPENSIONES, nos permitimos informar que se cuenta con un término igual al inicialmente concedido, es decir, un mes adicional, para allegar la documentación con el fin de dar continuidad al trámite de calificación. **Para el presente caso el término inicialmente concedido de un (1) mes se contará desde el 8 de marzo de 2022, hasta el 8 de abril de 2022, lo cual quiere decir que la prórroga concedida por un término igual al inicialmente otorgado, es decir, un mes adicional, finalizará el 9 de mayo de 2022.** Es pertinente aclarar que la documentación requerida deberá ser radicada en cualquier punto de atención de Colpensiones- PAC por el módulo de recepción de documentos adicionales medicina laboral, por lo que se conmina a entregar la documentación a la mayor brevedad y dentro de los términos legalmente conferidos para tal efecto. Para finalizar, se informa que dicha prórroga solo es otorgada una vez, por lo que no es procedente concederle una adicional; con base en lo anterior le informamos que, si la documentación requerida no es radicada en el término establecido, se entenderá que ha desistido de la solicitud de calificación. En razón a lo anteriormente expuesto, se informa que con el presente oficio se le está dando una respuesta clara y de fondo, respecto de la solicitud por usted radicada.”* Negrilla fuera de texto. (fls. 6 a 8, dcto. 08ImpugnacionColpensiones)

Para esta Corporación, COLPENSIONES había contestado en debida forma el derecho de petición del accionante el 22 de abril de 2022, incluso antes de la interposición de la acción de tutela en su contra, que fue el 13 de mayo de 2022, admitida el 16 de mayo del mismo año; por lo que, la Administradora no vulneró el derecho fundamental de petición al actor pues dio respuesta de forma clara y de fondo a la solicitud de prórroga del tutelante, informándole que le concedería el plazo adicional de un (1) mes, esto es, desde el 08 de abril de 2022 hasta el 09 de mayo de 2022.

En virtud de lo anterior, se evidencia una **falta de congruencia** en la sentencia proferida en la primera instancia, ya que, los hechos y lo solicitado por el tutelante está encaminado a obtener **(i)** la práctica de los exámenes complementarios por parte de COLPENSIONES, **(ii)** la calificación y notificación del dictamen de pérdida de capacidad laboral y **(iii)** que en caso de que se requieran nuevos exámenes médicos, se exhorte a la EPS SALUD TOTAL dar trámite necesario para la realización de los mismos. Es decir, el accionante tenía conocimiento de que la prórroga solicitada el 18 de marzo había sido concedida por la Administradora; así se deduce del hecho octavo cuando indicó que la *prórroga mencionada se encuentra vencida y sin la posibilidad de allegar las valoraciones requeridas por COLPENSIONES.*

Así las cosas, se encuentra que lo que en realidad se pretende con la tutela interpuesta es lograr la calificación de la pérdida de capacidad laboral por parte de COLPENSIONES, debido a que el accionante padece de *ENDOBROQUITIS, EPID VÉRTIGO y ARTRITIS REUMATODIDEA* y en virtud de tal pretensión será encaminada la sentencia en esta instancia.

Pues bien, resulta indispensable mencionar que, de conformidad con el Decreto 1352 de 2013, artículos 10 y 30, se debe cumplir con un mínimo de requisitos y los documentos necesarios para proceder a la valoración y calificación de la pérdida de capacidad laboral, por lo que, resulta necesario que el accionante allegue la historia clínica actualizada y demás exámenes médicos que permitan determinar sus enfermedades que sufre y otorgar un panorama completo de las patologías que padece; por lo tanto, no se puede afirmar que COLPENSIONES ha vulnerado sus derechos fundamentales cuando exige que se aporte la documentación completa, más, cuando es evidente que el accionado no ha cumplido dicha solicitud.

Finalmente, razón tuvo el *a quo* en desvincular de la acción de tutela a la **EPS-SALUD TOTAL**, puesto que, si bien el accionante sostiene que ha presentado requerimientos para la práctica de exámenes y citas médicas, no allegó prueba que sustentaran los fundamentos fácticos y la entidad accionada aseguró que en su sistema no existían solicitudes médicas por parte del actor.

Como consecuencia de lo anterior, se **REVOCARÁ** en su totalidad la sentencia de primer grado, y en su lugar, se negará el amparo de los derechos invocados, de conformidad con las razones expuestas en la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de primera instancia, proferida por el Juzgado Laboral del Circuito de Dosquebradas, Risaralda, por las razones expuestas en la presente sentencia de tutela.

SEGUNDO: NEGAR el amparo solicitado por el accionante.

TERCERO: NOTIFÍQUESE esta providencia a las partes en la forma y términos consagrados en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: DENTRO de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del presente fallo, **REMÍTASE** de forma electrónica y en los términos del Acuerdo PCSJA20-11594 del 13 de julio de 2020, la presente Acción de Tutela ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual **REVISIÓN**.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO

OLGA LUCIA HOYOS SEPÚLVEDA

JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ

Firmado Por:

German Dario Goetz Vinasco
Magistrado
Sala 003 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Julio Cesar Salazar Muñoz
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 2 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Olga Lucia Hoyos Sepulveda
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 4 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

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: **8ce4ca0a51ceb4aea86f91c066cc3f2f563489cfa2543198dd8e6c26e6d84a4**

Documento generado en 12/07/2022 03:02:50 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>