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 Secretaría de esta Sala.

Radicación Nro.: 66001-31-05-001-2018-00503-01

Accionante: José Norbey Castro Jaramillo

Accionado: Colpensiones

Providencia: Sentencia de segunda instancia

Magistrado Ponente: Francisco Javier Tamayo Tabares.

**TEMAS: SEGURIDAD SOCIAL / CALIFICACIÓN PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL / PROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE EXÁMENES Y VALORACIONES COMPLEMENTARIAS POR PARTE DE LA ENTIDAD CALIFICADORA.**

Al tenor de lo preceptuado en el artículo 142 del Decreto 019 de 2012, que modificó el artículo 41 de la Ley 100/93, las entidades competentes para determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado o porcentaje de incapacidad, el origen de las contingencias y la fecha de su estructuración son: (i) el antiguo ISS hoy Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, (ii) las Administradoras de Riesgos Laborales, (iii) las compañías que asuman los riesgos de invalidez y muerte y, (iv) las entidades promotoras de salud. (…)

Por analogía es menester acudir 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, el cual dentro de las funciones asignadas a dichos órganos, estableció entre otras la de “Ordenar la práctica de exámenes y evaluaciones complementarias, diferentes a los acompañados en el expediente que considere indispensables para fundamentar su dictamen” –numeral 9º artículo 10-.

Por ende, ninguna irregularidad ni arbitrariedad reviste el hecho de que la entidad encargada del efectuar la calificación, solicite exámenes o evaluaciones complementarias, cuando la legislación que regula la materia, así lo contempla, siempre que no hayan sido aportados en oportunidad anterior. Para la Corte Constitucional, no resulta extraño que las evaluadoras hagan solicitudes en ese sentido, pues estima que están llamadas a realizar un análisis completo de la condición médica del paciente.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

  
**TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA**

**SALA DE DECISIÓN LABORAL**

***MAGISTRADO PONENTE: FRANCISCO JAVIER TAMAYO TABARES***

Pereira, doce de diciembre de dos dieciocho

Acta número \_\_\_ del 12 de diciembre de 2018.

**ASUNTO**

Procede la Sala de Decisión Laboral de este Tribunal a resolver la impugnación, contra la sentencia dictada por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira el 30 de octubre del presente año, dentro de la acción de tutela promovida por **José Norbey Castro Jaramillo**contra la **Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones**, por la presunta violación de sus derechos constitucionales al mínimo vital, vida digna y debido proceso.

El proyecto presentado por el ponente, fue aprobado y corresponde a la siguiente,

**SENTENCIA**

**I. ANTECEDENTES**

Relata el accionante que nació el 18 de febrero de 1961; que debido a su precario estado de salud el 16 de julio de 2018 presentó ante Colpensiones solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral, anexando la historia clínica completa; que el 18 de julio siguiente, la entidad lo requirió para que anexara la valoración actual por neumología menor a seis meses, la cual fue remitida en forma satisfactoria. Aduce que el 14 de agosto siguiente, se le requirieron nuevos reportes (*valoración por oftalmología, medicina interna, laboratorio Bun creatinina, espirómetro, campo visual con agudeza*) todo menor a seis meses, los cuales debían ser enviados en el término de un mes, puesto que de lo contrario se daría por cerrado el trámite de calificación. Refiere que debido a su discapacidad laboral, ha presentado dificultades que le han impedido volver a laborar y generar recursos económicos para sostenerse; que se encentra en un estado precario de salud; y que la entidad dio cierre a su proceso de calificación, pese a que allegó la documentación completa en su historia clínica.

Por lo expuesto, solicita se tutelen los derechos fundamentales invocados y se ordene a la entidad accionada continuar con el proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral tomando en consideración la historia clínica que fue aportada.

Admitida la tutela, se dio traslado a la accionada, quien indicó que una vez verificado el histórico de trámites de la entidad, no se evidencia que el accionante hubiere aportado la documentación pedida, la cual es indispensable para resolver de fondo la solicitud.

***SENTENCIA DEL JUZGADO***

El juzgado de conocimiento, mediante sentencia dictada el 30 de octubre de 2018, decidió no tutelar el amparo constitucional solicitado, al considerar que la entidad de seguridad social no ha vulnerado derecho fundamental alguno, puesto que está facultada para requerir la realización de los exámenes médicos que considere pertinentes para rendir un dictamen de fondo, que contemple el verdadero estado de salud del peticionario.

***IMPUGNACIÓN***

Inconforme, el accionante impugnó la decisión con el propósito de que se revoque y se acceda a lo pretendido. En la sustentación, indicó que la entidad accionada solicitó exámenes complementarios pese a que con la solicitud inicial aportó la historia clínica completa, situación que a su juicio, claramente se traduce en una vulneración a sus derechos fundamentales. Aduce que la tutela se presentó en un término razonable y que encuentra en un estado de salud precario, que amerita protección constitucional.

***II. CONSIDERACIONES***

Nota aclaratoria.

Las diligencias para surtir la impugnación de la sentencia dictada el 30 de octubre de 2018 por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de esta ciudad, subieron a esta Corporación el 21 de noviembre de 2018, y entregadas a este Despacho ese mismo día, tras el reparto realizado por la Oficina Judicial de Reparto el día 20 de noviembre último.

Luego, por lejana que resulte la fecha de emisión de la sentencia de primera instancia, esta Corporación se encuentra en términos para decidir la impugnación.

***2. 1. Competencia.***

Esta Colegiatura es competente para resolver la impugnación presentada por la parte accionada, en virtud de los factores funcional y territorial.

***2.2. Problema Jurídico***

*¿Vulneró la entidad accionada los derechos fundamentales del accionante?*

***2.3 Desarrollo de la problemática planteada.***

Lo primero que debe decirse es que la acción de tutela contemplada en el artículo 86 de la Constitución Política, fue establecida para que cualquier persona solicite al Juez la protección expedita de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados por la acción o la omisión de una autoridad pública y, conforme a la ley, por los particulares.

***2.3.1 De la calificación de pérdida de capacidad laboral***

Los dictámenes de pérdida de capacidad laboral que emiten las entidades calificadoras, tienen relevancia en el acceso al derecho de la seguridad social, pues dependiendo el grado de pérdida de capacidad laboral, el origen y la fecha de estructuración que dictaminen, los afiliados tienen la posibilidad de acceder a un grupo determinado de prestaciones asistenciales o económicas, que según el tipo de evento o situación, están a cargo de las entidades que componen el sistema general de seguridad social.

Al tenor de lo preceptuado en el artículo 142 del Decreto 019 de 2012, que modificó el artículo 41 de la Ley 100/93, las entidades competentes para determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado o porcentaje de incapacidad, el origen de las contingencias y la fecha de su estructuración son: (i) el antiguo ISS hoy Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, (ii) las Administradoras de Riesgos Laborales, (iii) las compañías que asuman los riesgos de invalidez y muerte y, (iv) las entidades promotoras de salud.

En caso de presentarse inconformidad respecto a algunos de los factores que componen la calificación de PCL, el interesado puede controvertir la valoración médica, haciendo la respectiva manifestación y exponiendo los motivos de su desacuerdo, lo cual será resuelto por la Junta de Calificación respectiva del orden regional, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Conforme a lo anterior, es claro que a Colpensiones, entre otras entidades, les está asignada la función de calificar la pérdida de capacidad laboral de sus afiliados.

***2.3.2 De******los exámenes complementarios para realizar la calificación de pérdida de capacidad laboral en primera oportunidad.***

Por analogía es menester acudir 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, el cual dentro de las funciones asignadas a dichos órganos, estableció entre otras la de “*Ordenar la práctica de exámenes y evaluaciones complementarias, diferentes a los acompañados en el expediente que considere indispensables para fundamentar su dictamen*” –numeral 9º artículo 10-.

Por ende, ninguna irregularidad ni arbitrariedad reviste el hecho de que la entidad encargada del efectuar la calificación, solicite exámenes o evaluaciones complementarias, cuando la legislación que regula la materia, así lo contempla, siempre que no hayan sido aportados en oportunidad anterior. Para la Corte Constitucional, no resulta extraño que las evaluadoras hagan solicitudes en ese sentido, pues estima que están llamadas a realizar un análisis completo de la condición médica del paciente. En la Sentencia T-290 de 2015, con base en la regulación anterior de funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, esto es el Decreto 2463 de 2001, dijo:

“*En resumen, al momento de examinar la situación de incapacidad de un afiliado que solicita ser valorado, las juntas de calificación de invalidez deben atender el principio de buena fe y debido proceso, valorando completamente el estado de salud de la persona y,* ***en caso de ser necesario, ordenar a las entidad administradora o empresa promotora de salud, la realización de evaluaciones o exámenes complementarios*** *que considere indispensables para determinar el porcentaje de afectación del* `conjunto de las habilidades, destrezas, aptitudes, y/o potencialidades de orden físico, mental y social, que el permiten a individuo desempeñarse en un trabajo habitual´” (negrilla fuera de texto).

***2.3.3 Del debido proceso***

Dispone el artículo 29 superior que *"el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas",* de suerte 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 relación con el 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*”.

Esto indica que, desde el punto de vista formal, el debido proceso es la sumatoria de actos preclusivos y coordinados, cumplidos por el funcionario competente en la oportunidad y lugar debidos, con las formalidades legales.

***2.4 Caso concreto***

Conforme los hechos de la acción, el accionante reprocha el hecho de que Colpensiones le haya solicitado exámenes y valoraciones complementarias para realizar la calificación de la pérdida de capacidad laboral, cuando con la solicitud inicial, aportó la historia clínica completa, con la que estima puede dictarse el dictamen o experticia pertinente.

  De acuerdo con lo anterior, le corresponde a la Sala establecer si la entidad accionada vulneró los derechos fundamentales del accionante al haberle requerido que aporte exámenes médicos complementarios para la calificación de su pérdida de capacidad laboral.

Para empezar, es preciso indicar que ninguna afectación de derechos fundamentales se percibe respecto al requerimiento efectuado por Colpensiones, respecto a los exámenes y valoraciones que anunció como necesarios para realizar la calificación de pérdida de capacidad laboral, puesto que la legislación que regula el asunto así lo prevé y la jurisprudencia constitucional avala tal actuación, ya que considera que con ello se garantiza la evaluación completa e integral del estado de salud del calificado.

Aunado a lo anterior, se considera que la decisión de Colpensiones, lejos de ser lesiva para el afiliado, garantiza que el dictamen de PCL contemple y tenga en cuenta todas las patologías que lo aquejan, al obrar en el expediente diagnósticos, conceptos de rehabilitación y exámenes debidamente actualizados, de modo que se lograría una calificación acorde con su real estado y condiciones de salud.

Ahora, si bien de los documentos que se aportaron al expediente se puede colegir que el accionante en la actualidad padece diversas patologías que eventualmente podrían o no derivar un estado de invalidez, también lo es que ello no es suficiente para pasar por alto el procedimiento administrativo legalmente establecido para ser valorado por el organismo calificador, y menos aún, para exonerarlo de la acreditación de todos los requisitos que para tal fin se exigen, o para evadir los conceptos médicos de rehabilitación expedido por los médicos de la EPS a la cual se encuentra adscrito.

Tampoco resulta procedente que por agilizar el trámite se ordene la valoración médica con los instrumentos que el actor aportó inicialmente, en primer lugar, porque se desconoce cuál fue la documentación que allegó, y segundo, porque el juez de tutela no está facultado para determinar qué exámenes y valoraciones se requieren o son suficientes para emitir dicha experticia.

De suerte que, los requerimientos efectuados por la entidad accionada no han sido caprichosos ni violatorios de los derechos fundamentales del actor, motivo por el que se confirmará la sentencia de primer grado.

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

**FALLA**

**1º. Confirmar**el fallo de tutela proferido el 30 de octubre de 2018 por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira.

**2º. Notificar**a las partes el contenido de este fallo en los términos del artículo 16 del Decreto 2591 de 1991.

**3º. Disponer**que se remita el expediente para ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**FRANCISCO JAVIER TAMAYO TABARES**

Magistrado Ponente

**ANA LUCIA CAICEDO CALDERÓN OLGA LUCIA HOYOS SEPÚLVEDA**

Magistrada Magistrada

**Diego Andrés Morales Gómez**

Secretario