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.

**TEMAS: DERECHO DE PETICIÓN / SOLICITUD DE CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL / FALTA DE CLARIDAD EN LOS MOTIVOS DE RECHAZO / LA NOTIFICACIÓN NO FUE OPORTUNA / AFECTACIÓN DE OTROS DERECHOS / VIDA DIGNA, SEGURIDAD SOCIAL Y MÍNIMO VITAL.**

… la queja constitucional se planteó contra Colpensiones al omitir dar trámite a la solicitud formulada para calificar la pérdida de la capacidad laboral del accionante… el juzgado accionado consideró que la demandada lesionó los derechos de petición y a la seguridad social al no haber dado respuesta de fondo a la solicitud impetrada fijando fecha y hora para que se efectúe la calificación… La recurrente alegó que en este caso no ha incurrido en vulneración alguna de derechos, pues emitió una respuesta a la solicitud del accionante, informando que el formulario se encontraba incompleto…

Respecto a la subsidiariedad bastaría indicar que al estar involucrado el derecho de petición, la tutela resulta procedente, al ser este el medio por excelencia para solicitar su protección. Sin embargo, la Sala avizora circunstancia adicional que resulta de relevancia para el caso. Según se ha afirmado Colpensiones impuso al actor una carga para poder continuar con el trámite de calificación de la pérdida de la capacidad laboral pero, en realidad, ella no fue oportunamente notificada. En otras palabras, no está en entredicho el resultado de la pérdida de capacidad laboral (PCL)…, tampoco el reconocimiento de la pensión de invalidez…

… considera la Colegiatura que… la tutela resulta procedente pues se hace necesario adoptar las medidas urgentes para que se defina la situación médico laboral del actor, al menos en cuanto se refiere a la calificación de invalidez, lo que permitirá luego determinar si tiene derecho o no de acceder a la pensión respectiva…

… si bien Colpensiones afirmó haber dado respuesta a la solicitud elevada por el actor, requiriendo la subsanación de inconsistencias o errores en la información consignada en el formulario, dicha comunicación no fue clara, ni se remitió oportunamente al actor, por lo que no puede endilgarse a aquel la desidia o abandono de la solicitud que la impugnante le atribuye, denotándose entonces una demora injustificada en la definición de la calificación de pérdida de capacidad laboral del actor.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA**

**SALA CIVIL – FAMILIA**

Magistrado Ponente: Carlos Mauricio García Barajas

Pereira, siete (07) de julio de dos mil veintidós (2022)

Acta N° 303 de 07-07-2022

Sentencia: ST2-0221-2022

**ASUNTO**

Procede la Sala a resolver sobre la impugnación formulada por la parte accionada contra la sentencia proferida por el Juzgado Primero de Familia de Pereira, el 01 de junio pasado, dentro de la acción de tutela que promovió el señor Miguel Antonio Salazar Holguín en contra de Colpensiones, trámite al que fueron vinculados la Gerencia de Determinación de Derechos, la Directora de Medicina Laboral, la Directora de Acciones Constitucionales y la Gerencia Nacional de Defensa Judicial de esa misma entidad.

**ANTECEDENTES**

**1.** Narró la accionante que el 23 de marzo de 2022 solicitó a Colpensiones calificar su pérdida de la capacidad laboral, petición remitida a través de la empresa de mensajería Servientrega, con número de guía 9139071578. Sin embargo, a la fecha no se ha llevado a cabo la valoración médica laboral, ni le ha sido notificado el dictamen correspondiente o respuesta alguna.

Pretende se protejan sus derechos de petición, debido proceso, igualdad y seguridad social, y en consecuencia, se ordene a la demandada asignar cita para la valoración médica laboral y emitir el dictamen correspondiente de pérdida de capacidad laboral[[1]](#footnote-2).

**2. Trámite:** Por auto del 19 de mayo de esta anualidad el juzgado de primera instancia admitió la acción constitucional.

Dentro del término concedido se pronunció Colpensiones, entidad que admitió que el 24 de marzo de 2022 el accionante solicitó la calificación de pérdida de capacidad laboral, solicitud que fue rechazada mediante Oficio BZ2022\_3818166-0801923 del 4/03/2021 (sic) expedido por la Dirección de Atención y Servicio, en el cual se le informó que no era posible continuar con el trámite por cuanto el formulario no estaba diligenciado correctamente. Destacó la facultad que tiene[[2]](#footnote-3) para establecer los mecanismos de recepción de PQRS y exigir el diligenciamiento de formularios necesarios para la atención de las solicitudes. En consecuencia, solicita que se declare la improcedencia de la acción por carecer del requisito de subsidiariedad, toda vez que es menester que el accionante surta los trámites administrativos de rigor, sin acudir de forma directa a la tutela para satisfacer sus pretensiones, las cuales no hacen parte de la órbita decisoria del juez constitucional, puesto que, se busca el reconocimiento de derechos cuya competencia es del juez ordinario, a través de los mecanismos legales establecidos para el efecto.[[3]](#footnote-4)

**3. Sentencia impugnada:** En providencia del 01 de junio último, el juzgado de primera instancia concedió el amparo invocado y ordenó a la Directora de Medicina Laboral realizar los trámites respectivos para que se fije fecha y hora para la determinación de la pérdida de capacidad laboral del accionante.

Lo anterior tras considerar que “la DIRECCIÓN DE MEDICINA LABORAL DE COLPENSIONES, aún no ha dado respuesta de fondo a la solicitud impetrada fijando fecha y hora para que se efectúe la calificación de pérdida de capacidad laboral del mismo, vulnerándose, como ya se indicó, los derechos fundamentales de petición y a la seguridad social al señor MIGUEL ANTONIO SALAZAR HOLGUÍN. Cabe señalar que dicha petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, precisa y congruente, bajo los parámetros que para el efecto ha establecido nuestra jurisprudencia patria y la ley”[[4]](#footnote-5).

**4. Impugnación:** Para impugnar el fallo, la parte demandada presentó escrito en el cual expone los mismos argumentos que fueron objeto de pronunciamiento en su intervención inicial[[5]](#footnote-6), agregando el deber del accionante de cumplir con las cargas que se le imponen, dado que, guardó silencio ante el requerimiento que le fuera efectuado, omitiendo allegar la documentación correspondiente, con el fin que dicha entidad pudiera resolver de fondo la solicitud, por lo que no puede considerarse que tras la desidia del actor en allegar dichos documentos, la responsabilidad sea de la entidad. Aunado a lo anterior, hizo referencia al deber de protección del patrimonio público a cargo del juez de tutela[[6]](#footnote-7).

**CONSIDERACIONES**

**1.** El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a promover acción de tutela ante los jueces con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando por acción u omisión le sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares, en los casos previstos de forma expresa en la ley, siempre que no exista otro medio de defensa judicial o existiendo cuando la tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar la materialización de un perjuicio de carácter irremediable (art. 6, numeral 1, del Decreto 2591 de 1991).

**2.** En el caso concreto la queja constitucional se planteó contra Colpensiones al omitir dar trámite a la solicitud formulada para calificar la pérdida de la capacidad laboral del accionante. Frente a esa situación, el juzgado accionado consideró que la demandada lesionó los derechos de petición y a la seguridad social al no haber dado respuesta de fondo a la solicitud impetrada fijando fecha y hora para que se efectúe la calificación de pérdida de capacidad laboral del accionante. La recurrente alegó que en este caso no ha incurrido en vulneración alguna de derechos, pues emitió una respuesta a la solicitud del accionante, informando que el formulario se encontraba incompleto, siendo necesario que se corrija el mismo para continuar con el trámite, afirmando que no puede considerarse que, tras la desidia del actor, la responsabilidad sea de la entidad.

De conformidad con lo anterior, el problema jurídico consiste en determinar si resulta procedente la acción de amparo para dirimir la controversia planteada y, en caso positivo, si Colpensiones lesionó los derechos fundamentales de la demandante en aquel trámite.

**3.** El señor Miguel Antonio Salazar Holguín está legitimado en la causa por activa, al ser la persona que promovió el citado procedimiento de calificación de invalidez como afiliado al sistema de seguridad social a través de Colpensiones. También está legitimada por pasiva aquella entidad, por intermedio de su Directora de Medicina Laboral (numeral 4.3.2.2 del artículo 4º del Acuerdo 131 del 2018 expedido por la Junta Directiva de Colpensiones), como autoridad competente de atender el caso.

Distinto ocurre con los demás funcionarios de la demandada que fueron vinculados, porque en realidad si existiere alguna lesión de derechos esas autoridades no son responsables de la misma.

**4.** En punto del análisis de los presupuestos de procedibilidad de la acción de tutela, se advierte, de cara a la inmediatez, que el trámite de calificación de pérdida de la capacidad laboral inició desde 23 de marzo de 2022, y para la fecha en que se presentó la acción de tutela (19 de mayo de 2022, arch. 01 p. i.) transcurrieron menos de dos meses, lo que enseña que se acudió en forma perentoria a la solicitud de amparo.

Respecto a la subsidiariedad bastaría indicar que al estar involucrado el derecho de petición, la tutela resulta procedente, al ser este el medio por excelencia para solicitar su protección. Sin embargo, la Sala avizora circunstancia adicional que resulta de relevancia para el caso. Según se ha afirmado Colpensiones impuso al actor una carga para poder continuar con el trámite de calificación de la pérdida de la capacidad laboral pero, en realidad, ella no fue oportunamente notificada. En otras palabras, no está en entredicho el resultado de la pérdida de capacidad laboral (PCL), que ni siquiera se le ha determinado, tampoco el reconocimiento de la pensión de invalidez, sobre la cual apenas le asiste alguna expectativa. Lo que en realidad se evidencia es la existencia de una barrera de acceso a la calificación de la PCL, al dilatar o demorar su práctica sin razón que lo justifique.

En esas condiciones, considera esta instancia que lo que está en juego es el derecho fundamental de petición y a tener un debido proceso administrativo sin dilaciones injustificadas, para cuya protección resulta procedente la acción de tutela porque, como lo ha sostenido está Corporación, “tratándose la cuestión de mora administrativa, la acción de tutela se erige como el mecanismo idóneo para procurar el cese de la vulneración”[[7]](#footnote-8).

Vale destacar, además, que resulta desproporcionado obligar a la accionante a acudir a un proceso ante la jurisdicción ordinaria laboral y de la seguridad social para reclamar simplemente su derecho a la práctica y notificación del dictamen de primera oportunidad a cargo del fondo de pensiones sin dilaciones de ninguna clase, como lo ha sostenido la jurisprudencia[[8]](#footnote-9), y luego, si es el caso, iniciar otro proceso ordinario contra la calificación que se le otorgue, o para definir si le asiste derecho a ser beneficiaria de una pensión de invalidez, todo lo cual implicaría un retardo injustificado frente a una persona que precisamente solicita la calificación por considerar que su estado de salud le genera una condición de invalidez.

No sobra destacar que, en casos similares al presente, la jurisprudencia constitucional ha reconocido (i) la importancia del derecho a la calificación de la pérdida de la capacidad laboral como un medio para garantizar los derechos fundamentales a la vida digna, a la seguridad social y al mínimo vital, toda vez que tal evaluación permite determinar si la persona tiene derecho al reconocimiento pensional que asegure su sustento económico, dado el deterioro de su estado de su salud y, por tanto, de su capacidad para realizar una actividad laboral que le permita acceder a un sustento (CC, sentencia T-038 de 2011); y que (ii) si bien existe un mecanismo de defensa ordinario a cargo de la jurisdicción laboral y de la seguridad social, según la regla de competencia definida por el artículo 2° del Estatuto Procesal del Trabajo, al cual podría acudirse para controvertir la demora o dilación en la práctica de la calificación, el mismo luce ineficaz al no ser lo suficientemente expedito frente a situaciones particulares de ciudadanos que, por su condición de salud que sirve de base para reclamar la calificación de pérdida de capacidad laboral, demandan una protección inmediata.

No puede obviarse que, como lo ha sostenido la Corte Constitucional, “la mora en la expedición del dictamen puede ocasionar la violación de otras garantías constitucionales, puesto que aquel se constituye en una condición indispensable para el ejercicio de otros derechos como los pensionales, más aún si se tiene en cuenta el estado de debilidad en el que se encuentra un ciudadano que sufre de cierto grado de discapacidad o posiblemente invalidez” (CC, sentencia T-646 de 2013).

En suma, considera la Colegiatura que, en aplicación de esos precedentes, la tutela resulta procedente pues se hace necesario adoptar las medidas urgentes para que se defina la situación médico laboral del actor, al menos en cuanto se refiere a la calificación de invalidez, lo que permitirá luego determinar si tiene derecho o no de acceder a la pensión respectiva. Lo anterior, además, sigue la línea de pensamiento que ha fijado esta Sala sobre la procedencia del amparo en casos parecidos[[9]](#footnote-10), como cuando se imponen de parte de Colpensiones barreras administrativas que impiden o dilatan el acceso al dictamen de pérdida de capacidad laboral.

**5.** Satisfechos tales presupuestos, la Colegiatura se encuentra avalada para definir el fondo del asunto. Con ese norte, la revisión de las pruebas arrimadas permite tener por acreditados los siguientes hechos:

**5.1.** El 23 de marzo de 2022 el actor solicitó ante Colpensiones calificar su pérdida de la capacidad laboral[[10]](#footnote-11).

**5.2.** Por oficio BZ2022\_3818166-0801923 del día siguiente, el Director de Atención y Servicio de Colpensiones, se le indicó al peticionario que para efectos de poder continuar con el trámite era necesario que resolviera la siguiente situación:



**5.2.** Dicha comunicación, además de carecer de claridad, solo fue remitida al accionante a la dirección reportada por el actor, por medio de la empresa de correo 4-72, en mayo de 2022, dos meses después de haber sido emitida. Ello se infiere de las mismas pruebas aportadas por la accionada, quien al rendir informe se limitó a aportar la comunicación sin prueba de su notificación, y al impugnar la sentencia sí aportó la guía de correo MT701204388CO, con fecha impuesto sobre ella “28 de mayo de 2022”. Sin embargo, al rastrear la trazabilidad de esa misiva en la página web de la empresa de correo, se encuentra que la misma fue entregada para el día 31 de mayo de 2022[[11]](#footnote-12), esto es, incluso luego de haberse presentado la acción de tutela.



Se afirma que el escrito de la accionada carece de claridad porque en realidad no señala cuál es el motivo concreto del rechazo del formulario, pues parece ser una proforma de donde no se puede inferir a ciencia cierta, si es que el formulario no se diligenció correctamente o algunos de los datos registrados no coinciden con la información de los anexos, o si lo que sucedió fue alguna inconsistencia en los campos tipo y número de identificación del afiliado o de la empresa, quedando al entendimiento del lector inferir cuál fue, en realidad, el motivo del rechazo, definición que no es de poca monta porque de allí dependería, entonces, lo que se debe corregir. Lo que si es clara es la intención de la administradora de pensiones de obligar al peticionario a asistir a un punto de atención, para recibir asesoría.

**6.** A la primera conclusión que se arriba del análisis de ese acervo probatorio, es que en este caso no se dio trámite oportuno ni adecuado a la petición, y a la fecha no se ha emitido el dictamen médico laboral, ni se ha notificado el mismo, sin que aparezca acreditada razón que lo justifique.

Es que si bien Colpensiones afirmó haber dado respuesta a la solicitud elevada por el actor,requiriendo la subsanación de inconsistencias o errores en la información consignada en el formulario, dicha comunicación no fue clara, ni se remitió oportunamente al actor, por lo que no puede endilgarse a aquel la desidia o abandono de la solicitud que la impugnante le atribuye, denotándose entonces una demora injustificada en la definición de la calificación de pérdida de capacidad laboral del actor.

De aquellas pruebas también surge evidente que el trámite de calificación médico laboral iniciado por el actor completaba casi dos meses para la fecha de radicación de la tutela, y que esa inusitada demora fue provocada por el actuar de Colpensiones, al imponer barreras de acceso al trámite y ni siquiera comunicarlas en forma oportuna.

Precisa la Sala que no desconoce la facultad que tiene la accionada de estandarizar sus procedimientos y exigir el diligenciamiento de formularios por ella establecidos, pero en uso de tales prerrogativas no se puede incurrir en abusos tales como rechazar una solicitud sin precisar el motivo concreto, o pretender la presencia del interesado en sus oficinas para adelantar los trámites a su cargo.

**7.** En estas condiciones, tal como se anticipó, la lesión a los derechos fundamentales del accionante tuvo lugar porque Colpensiones incurrió en demora injustificada del trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral de aquel. Así las cosas, se ocasionó con ello una vulneración al derecho de petición y debido proceso administrativo, con evidente amenaza al derecho a la seguridad social, al dilatarse la definición de derechos asistenciales o prestacionales a reconocer, o la necesidad de continuar con el procedimiento a seguir ante las Juntas de Calificación de Invalidez, en caso de no encontrar un resultado favorable por los médicos de la Administradora de Pensiones.

En este punto es válido precisar que, frente al argumento expuesto en la impugnación, relativo a que los jueces de la República están en la obligación de proteger el principio del patrimonio público, basta indicar que al actor, debido a su estatus de afiliado al sistema general de pensiones, le asiste el derecho de obtener la calificación de su pérdida de la capacidad laboral y por ello los gastos que deba asumir la administradora de pensiones en ese trámite no pueden entenderse como una afectación a tal principio.

Por todo lo anterior, se confirmará la decisión impugnada, pero como la *a* *quo* omitió pronunciarse sobre parte de la segunda aspiración del accionante relacionada con que una vez practicada la valoración, se emita el dictamen de calificación correspondiente, pues la parte resolutiva de la sentencia se limitó a ordenar la valoración, se considera necesario adicionar la sentencia en el sentido de ordenar a la Directora de Medicina Laboral de Colpensiones que una vez realizada la valoración al paciente, proceda a emitir y notificar el dictamen de pérdida de capacidad laboral dentro de un término no mayor a diez (10) días después de realizada la citada evaluación.

Finalmente, se adicionará para declarar improcedente el amparo frente a los demás funcionarios que de Colpensiones fueron vinculados, por no haber dado lugar a la lesión de derechos, tal como arriba se mencionó, dado que, quien debe cumplir ese mandato es la Directora de Medicina Laboral de esa entidad, como se señaló en el punto tres de esta parte considerativa.

Por lo expuesto, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, Risaralda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO:** Se **adiciona** la sentencia impugnada, de fecha y procedencia anotadas, para ordenar a la Directora de Medicina Laboral de Colpensiones que emita y notifique el dictamen de pérdida de capacidad laboral del actor, dentro de un término no mayor a diez (10) días contado a partir de la valoración al paciente.

De igual forma, se **adiciona** para declarar improcedente el amparo frente a la Gerencia de Determinación de Derechos, la Directora de Acciones Constitucionales y la Gerencia Nacional de Defensa Judicial de Colpensiones.

En lo demás, se **confirma** la decisión.

**SEGUNDO:** Notificar a las partes lo aquí resuelto en la forma más expedita y eficaz posible. Comuníquese de igual forma al Juzgado de primera instancia.

**TERCERO:** Enviar oportunamente, el presente expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase

Los Magistrados

**CARLOS MAURICIO GARCÍA BARAJAS**

**DUBERNEY GRISALES HERRERA**

**EDDER JIMMY SANCHEZ CALAMBAS**

1. Documento 01 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-2)
2. Artículo 15 de la Ley 1437 del 2011, modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 y el artículo 4º de la Ley 962 de 2005, modificado por el artículo 26 del Decreto- Ley 019 de 2012. [↑](#footnote-ref-3)
3. Documento 04 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-4)
4. Documento 05 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-5)
5. Documento 08 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-6)
6. Documento 07 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-7)
7. Sentencias TSP.ST2-0303-2021; TSP.ST2-056-2022 y ST2-0181-2022. [↑](#footnote-ref-8)
8. Ver, entre otras sentencias: TSP ST2-0396-2021, y sentencia T-427 del 2018 de la Corte Constitucional. [↑](#footnote-ref-9)
9. Sentencias de tutela del 16 de diciembre de 2019, expediente No. 66001-31-03-003-2019-00470-01; ST2-00097-2021 del 13 de abril de 2021 expediente No. 66001-31-10-003-2021-00031-01; sentencia TSP. ST2-0306 del 10 de septiembre de 2021, expediente: 66001310300320210014801; Sentencia TSP. ST2-0328-2021 del 04 de octubre de 2021, expediente: 66001311000320210028701. Sentencia: TSP. ST2-0343-2021 del 19 de octubre de 2021, expediente: 666001310300120210019801. Sentencia ST2-0204-2022 de 24 de junio de 2022. [↑](#footnote-ref-10)
10. Páginas 8-9 del archivo 01 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-11)
11. Archivo 05 del cuaderno de segunda instancia. [↑](#footnote-ref-12)