



Floridablanca, cinco (5) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

TUTELA

RADICADO: 2023-00116
ACCIONANTE: LUIS ALBERTO EGEA SERRANO
AGENCIADO: RAQUEL MEJÍA CAMACHO
ACCIONADO: COOMEVA
ASUNTO: SENTENCIA DE TUTELA

ASUNTO

Resolver la acción de tutela interpuesta por el señor LUIS ALBERTO EGEA SERRANO en su calidad de agente oficioso de la señora RAQUEL MEJÍA CAMACHO, contra COOMEVA, Nueva EPS, el ADRES y la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander, ante la presunta vulneración a los derechos fundamentales a la salud y la vida en condiciones dignas.

ANTECEDENTES

1.- El señor Luis Alberto Egea Serrano expuso que su esposa Raquel Mejía Camacho tiene 64 años de edad, está afiliada a la Cooperativa Médica del Valle y de Profesionales de Colombia – COOMEVA -, tiene una incapacidad permanente por secuelas neurológicas severas, derivadas de un accidente cerebro vascular - ACV - isquémico con transformación hemorrágica, ceguera por atrofia óptica bilateral, incontinencia urinaria, insuficiencia renal, trastornos de ansiedad, depresión, hemiplejía izquierda y parkinsonismo.

El 26 de diciembre de 2022 solicitó a Coomeva que le reconociera un amparo por gran invalidez, según lo contemplado en el artículo 57 del capítulo V del plan básico del “Reglamento para la Prestación de los Servicios Mutuales de Previsión, Asistencia y Solidaridad y sus Correspondientes Fondos Mutuales de Solidaridad y Auxilio Funerario”; anexó el dictamen de determinación del porcentaje de pérdida de la capacidad laboral correspondiente al 85% que no fue aceptado por Coomeva, pues exigía que fuera el emitido por la Junta Regional de Calificación de invalidez, la ARL, EPS o aseguradora a la que estuviese afiliada, así que obtuvo un certificado de dependencia funcional de su esposa, expedido por la IPS Medicinas y Terapias domiciliarias - adscrita a Nueva EPS, aseguradora a la que está afiliada -, pero Coomeva rechazó ese nuevo documento, por lo que el pasado 2 de marzo solicitó a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander que realizaran la respectiva valoración, absteniéndose de ello porque – según el literal C del artículo 2.2.5.1.52 del Decreto 1072 de 2015 - la solicitud no fue allegada por parte de



“entidades bancarias o compañías de seguros”, las que debían asumir los honorarios de la pericia.

Entonces, el 24 siguiente radicó una solicitud a la Nueva EPS, a efectos que su esposa fuera valorada por medicina laboral, pero - mediante escrito del 14 de abril posterior – le informaron que “le corresponde a COOMEVA hacer el trámite ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander para que dicha entidad proceda a realizar el dictamen sobre la incapacidad permanente”, por lo que el siguiente 24 de mayo elevó una solicitud ante Coomeva para dicho propósito, sin recibir respuesta alguna, razones estas por las que acudió al presente trámite, con el propósito que Coomeva pague la “contribución por el amparo por gran invalidez” a su esposa Raquel Mejía Camacho.

2.- Una vez avocado conocimiento, se vinculó al trámite a los representantes legales de Coomeva Cooperativa, Nueva EPS, el ADRES y la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander que, quienes manifestaron lo siguiente:

2.1. El apoderado del ADRES solicitó que negar el amparo respecto de la entidad que representa, pues de los hechos descritos y el material probatorio enviado con el traslado “resulta innegable que la entidad no ha desplegado ningún tipo de conducta que vulnere los derechos fundamentales del actor”.

2.2. El apoderado Especial de la Nueva EPS advirtió la falta de legitimación en la causa porque no le corresponde “satisfacer las peticiones del usuario”.

2.3. La Directora de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander explicó que - de conformidad con el inciso 3 del artículo 20 del Decreto 1072 de 2015 - existe un procedimiento el funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, correspondiéndole a las Entidades del Sistema de Seguridad Social adelantar el trámite de calificación en primera oportunidad y - en caso de existir controversia - la entidad competente debe remitir el expediente para que se dirima, pero – en este caso – correspondía al Juez Constitucional verificar si alguno de esos actores vulneró garantías fundamentales de la demandante.

2.4. El Apoderado General de Coomeva refirió que la entidad que representa no es una Administradora de Salud – EPS -, ni una Institución Prestadora de Salud - IPS -, razón por la cual no es la llamada a reconocer de manera obligatoria las prestaciones económicas contenidas en la Ley 100 de 1993, pues es una entidad cooperativa multiactiva sin ánimo de lucro, la que - en cumplimiento del Acuerdo Cooperativo (contrato de asociación) - presta

-desde el Fondo Mutual de Solidaridad - diferentes servicios, entre ellos los de Previsión, Asistencia y Solidaridad, según lo previsto en el artículo 65 de la Ley 79 de 1988; por lo tanto, los auxilios económicos que ofrece difieren de las prestaciones económicas establecidas en la ley 100 de 1993, así que negar el reconocimiento del amparo mutuo objeto de controversia¹ no interfiere con las prestaciones económicas obligatorias, que debieron - en su momento - ser cubiertas por las diferentes administradoras.

Entonces, el llamado a solventar la prestación económica por auxilio de incapacidad temporal entre el día 3 y 180 es la Administradora de Salud a la que se encuentre afiliada la accionante y, por ende, la acción de tutela no está llamada a prosperar, especialmente por incumplir el requisito de subsidiariedad y no estar ante un perjuicio irremediable.

CONSIDERACIONES

3.- La acción de tutela es un mecanismo de carácter constitucional, concebido como el medio más expedito y ágil para proteger los derechos fundamentales afectados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o particulares, caracterizado por su naturaleza subsidiaria y residual, de ahí que sólo procede ante la ausencia de otros mecanismos adecuados de defensa, o cuando se utilice como herramienta transitoria para evitar que se configure un perjuicio irremediable.

4.- Atendiendo lo consignado en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y el numeral 1º del artículo 1º del Decreto 333 de 2021, este Juzgado es competente para conocer la presente acción de tutela, toda vez que está dirigida contra una entidad particular, esto es, la Cooperativa Médica del Valle y de Profesionales de Colombia COOMEVA, mientras que la vinculación de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud "ADRES", Nueva EPS y la Junta Regional de Calificación de Invalides de Santander fue oficiosa.

5.- Conforme a lo previsto en los artículos 86 de la Carta Política y 10º del decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede presentarse directamente, a través de representante o agenciando derechos ajenos, de tal modo que el señor Luis Alberto Egea Serrano estaba legitimado para interponerla, como agente oficioso de su esposa Raquel Mejía Camacho, presunta perjudicada, quien padece múltiples quebrantos de salud.

¹ Porque la asociada no remitió el dictamen de pérdida de capacidad laboral emitido por entidad avalada para ello. Archivo Digital No. 01 folio 16, cuaderno de tutela.



6.- De acuerdo a lo planteado por el accionante, el problema jurídico principal se restringe a determinar si el representante legal de Coomeva vulneró o no los derechos a la salud y vida en condiciones dignas de la agenciada al no pagarle una contribución por amparo por gran invalidez, de que trata el artículo 57 del Capítulo V del “reglamento para la prestación de los servicios mutuales de previsión, asistencia y solidaridad y sus correspondientes fondos mutuales de solidaridad y auxilio funerario”.

La respuesta surge negativa, en primer lugar, porque el accionante no acreditó que el pago pendiente por parte de la entidad accionada sea su único medio económico para solventar las necesidades básicas de manutención o las de su núcleo familiar, pues al interior del trámite se conoció que la agenciada goza de una remuneración mensual por la pensión de vejez² y de los hechos narrados emerge nítido que ha solicitado el pago de dicho auxilio económico desde diciembre de año 2022, habiendo transcurrido un amplio interregno desde entonces - más de ocho meses -, lo cual permite concluir que el actor y la agenciada han contado con otros medios económicos para subsistir, evidenciándose – además - que dicho monto no es un ingreso periódico, sino que comprende una reclamación ante esa cooperativa, así que la solicitud – en ese sentido - no está llamada a prosperar, precisamente porque se trata de un interés netamente económico que escapa a la subsidiariedad de la acción constitucional, en la medida que la accionante cuenta con los medios ordinarios previstos por el legislador para desatar ese tipo de controversias ante la jurisdicción ordinaria civil y – de ser el caso – se reconozca la acreencia económica que reclama.

Además, en el hipotético caso en que los presupuestos anteriores se superaran, lo cierto es que para la procedencia excepcional y transitoria del amparo constitucional, debió acreditarse la existencia de un perjuicio irremediable, lo cual no se justificó ni logra inferirse del escrito inicial, puesto que la única advertencia a dicha situación es “(...) la Corte ha consolidado que la acción de tutela es un medio judicial procedente, eficaz e idóneo para exigir judicialmente el respeto de población que se hallen en circunstancias de debilidad manifiesta (inciso final art. 13Const.), entre los que están los niños, niñas y adolescentes, las personas de avanzada edad, y quienes se encuentren en condición de discapacidad como lo es el caso de mi esposa RAQUEL MEJIA CAMACHO(...)”, lo cual resulta insuficiente para acreditar algún perjuicio de esa índole y que permita la intervención temporal del Juez Constitucional.

7.- Como problema jurídico asociado debe determinarse si el representante legal de Coomeva vulneró el derecho fundamental de petición de la accionante.

² Archivo Digital No. 3, Cuaderno de tutela.

La respuesta surge afirmativa; sin lugar a dudas la entidad demandada vulneró el derecho de petición, pues debió resolver de forma clara, concreta y de fondo la solicitud presentada, pero contrario a ello, decidió guardar silencio, incluso dentro del trámite constitucional, pues si bien allegó una respuesta, no se pronunció respecto de la solicitud de información que el accionante radicó el pasado 24 de mayo. La anterior conclusión se sustenta en las siguientes premisas:

8.- Las premisas jurídicas sobre las cuales se soportan las afirmaciones anteriores son las siguientes:

8.1. El máximo Tribunal Constitucional ha establecido que la acción de tutela se caracteriza por su naturaleza residual y subsidiaria, por tanto, resulta excepcional ante la existencia de mecanismos ordinarios creados para la protección de intereses de naturaleza fundamental, todo lo cual obedece a “la necesidad de preservar el reparto de competencias establecido por la constitución a las diferentes autoridades del Estado y que se fundamenta en los principios de autonomía e independencia judicial”³.

En ese sentido, es decir, la idoneidad del medio de defensa judicial ordinario, el mismo Tribunal ha reiterado de forma reciente que:

“... dado el carácter excepcional de este mecanismo constitucional de protección de los derechos, la acción de tutela no puede desplazar ni sustituir los mecanismos ordinarios establecidos en nuestro ordenamiento jurídico. También ha señalado esta Corporación que, dada la responsabilidad primaria que cabe a los jueces ordinarios en la protección de los derechos, la procedencia de la tutela está sujeta a la ineficacia del medio de defensa judicial ordinario, situación que sólo puede determinarse en cada caso concreto...”⁴.

8.2. Entonces, la regla general, indica que la acción de tutela solo es procedente si quien la invoca no cuenta con ningún otro medio de defensa a través del cual pueda obtener la protección requerida, sin embargo, excepcionalmente, si a pesar de existir uno, este resulta carente de la idoneidad o eficacia, la acción de tutela estaría llamada a resolver la controversia. Precisamente, la Corte Constitucional fijó los siguientes eventos:

“...(i) cuando se acredita que a través de estos {medios ordinarios} le es imposible al actor obtener un amparo integral a sus derechos fundamentales y, por tanto, resulta indispensable un pronunciamiento por parte del juez constitucional que resuelva en forma definitiva la litis planteada; eventos dentro de los que es necesario entender que se encuentran inmersos los casos en los cuales la persona que solicita el amparo ostenta la condición de sujeto de especial protección constitucional y, por ello, su

³Corte Constitucional. Sentencia T-063 de 2013.



situación requiere de una especial consideración por parte del juez constitucional;⁵ y (ii) cuando se evidencia que la protección a través de los procedimientos ordinarios no resulta lo suficientemente expedita como para impedir la configuración de un perjuicio de carácter irremediable, caso en el cual el juez de la acción de amparo se encuentra compelido a efectuar una orden que permita la protección provisional de los derechos del actor, mientras sus pretensiones se resuelven ante el juez natural...⁶.

8.3. La ley 1755 de 2015 por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respecto del término para resolver peticiones lo siguiente:

“...Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes...2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción...PARÁGRAFO. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto...”

8.4. La respuesta no está condicionada a ser resulta de forma positiva o a que se acceda a las pretensiones del accionante; al respecto el alto Tribunal Constitucional advirtió que

“...la satisfacción de este derecho se encuentra condicionada a que la entidad emita y entregue al peticionario una respuesta que abarque en forma sustancial y resuelva, en lo procedente, la materia objeto de solicitud, independientemente del sentido. Ello quiere decir que la respuesta negativa comunicada al peticionario dentro de los términos establecidos no significa una vulneración del derecho de petición, puesto que si efectivamente lo contestado atiende de fondo el asunto expuesto se satisface el derecho mencionado. En efecto, la respuesta puede o no satisfacer los intereses de quien ha elevado la petición, en el sentido de acceder o no a sus pretensiones, pero siempre debe ser una contestación que permita al peticionario conocer, frente al asunto planteado, cuál es la situación y disposición o criterio de la entidad competente...”⁷

9.- Premisas fácticas

⁵ Ello, en cuanto como producto de las particularidades que circunscriben su caso particular resulta desproporcionado someterlo a los trámites y dilaciones que un proceso ordinario implica.

⁶ Sentencia T-564 de 2015. MP: Alberto Rojas Ríos

⁷ Sentencia T-908 de 2014



Se encuentra probado dentro del presente trámite constitucional - porque se allegaron los medios de prueba para tal fin o no fue objeto de discusión entre las partes - que:

i) El 16 de julio de 2004⁸, la señora Raquel Mejía Camacho se asoció al Fondo de Solidaridad Coomeva, por lo que el 27 de diciembre de 2022 solicitó que le pagaran la contribución por amparo por gran invalidez de que trata el artículo 57 del Capítulo V del “reglamento para la prestación de los servicios mutuales de previsión, asistencia y solidaridad y sus correspondientes fondos mutuales de solidaridad y auxilio funerario”, al encontrarse en estado de “incapacidad permanente por gran invalidez”.

ii) La entidad accionada negó dicha solicitud porque no se allegó el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral.

iii) La accionante cuenta con otro medio judicial para ventilar su inconformidad ante el referido incumplimiento, ya que puede acudir a la jurisdicción civil para que se zanje la controversia de índole netamente contractual y económica, aunado a que no demostró un perjuicio irremediable que habilite - manera excepcional – estudiar a fondo la problemática planteada.

iii) El agente oficioso de la señora Raquel Mejía Camacho elevó una solicitud el pasado del 24 de mayo ante Coomeva, asignándole el radicado 00568024.

iv) Conforme a las pruebas y anexos del escrito de la tutela, se constató que el referido derecho de petición tiene como lugar físico de notificación la calle 143 N° 26-43, Torre E, Apartamento 104, Parque Campestre de Floridablanca y como dirección electrónica el email laes9@hotmail.com.

v) El representante Legal de Coomeva no otorgó respuesta a la solicitud elevada por el agente oficioso de la accionante, pese a que fue radicada desde el 24 de mayo de 2023⁹, conforme al soporte inserto en el escrito de tutela.

10.- Conclusiones. Al contrastar las premisas de orden fáctico con las glosas jurisprudenciales y legales, se logró dilucidar lo siguiente:

10.1. En lo atinente a la presunta vulneración del derecho a la salud y vida en condiciones dignas, es evidente que el escrito de tutela no supera los requisitos de residualidad y subsidiariedad que cobija el trámite constitucional, pues en realidad la discusión versa sobre una acreencia de carácter económica, situación que debe ser discutida al interior de un proceso declarativo y/o ejecutivo, escenario del cual dispone el afectado como medio de

⁸ Archivo Digital No.011, folio 7, cuaderno de tutela.

⁹ Archivo digital, No. 01 folio 47 al 50.



defensa judicial para desatar la problemática, sin que el Juez Constitucional sea el llamado a dirimir la controversia, precisamente por contar con otros mecanismos de defensa judicial que permitirán hacer efectivo el derecho ahora implorado y no hallarse acreditado un perjuicio irremediable que permita la intervención de un amparo constitucional.

10.2. En ese orden de ideas, sí existe un mecanismo ordinario de defensa judicial, el cual no indicó el accionante por qué razón era inoperante o inapropiado para resolver la problemática – ni siquiera allegó elementos de juicio para probar el inicio del proceso declarativo y/o ejecutivo -, a lo que suma la falta de acreditación del perjuicio irremediable - nada se aportó -, es obvio que la acción constitucional no puede entrar a reemplazarlo, de lo contrario el juez de tutela se estaría avocando competencia sobre temas que deben ser tratados en las jurisdicciones correspondientes sin fundamento alguno. Por lo tanto, es indiscutible que la acción de tutela de manera general no tiene vocación de prosperar en el caso concreto, en lo concerniente al problema jurídico principal, referente al reconocimiento de la acreencia económica materia de discusión.

Por lo anterior, no se observa que los derechos fundamentales denunciados por el agente oficioso de la accionante sufran un menoscabo que implique tomar medidas urgentes e impostergables, así que el amparo deprecado se negará, sin que ello obste para que el actor - si a bien lo tiene - acuda a la vía ordinaria para que se resuelva su problemática, que – en todo caso - gira en torno a la aplicación de normas de rango legal.

10.3. En lo atinente al problema jurídico asociado, el núcleo esencial del derecho de petición se concreta en la respuesta clara, precisa y oportuna de lo pretendido, de nada serviría la posibilidad de elevar solicitudes frente a distintas autoridades u entidades, si se limitan a resolver de manera superflua lo pretendido. Ahora bien, ello no implica que la contestación deba ser favorable a los intereses de quien realiza el requerimiento.

10.4. La respuesta a la petición elevada debe ser: i) oportuna, el término establecido, de manera general es de quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. ii) clara, concreta, precisa y de fondo; y, iii) puesta en conocimiento del peticionario. Ahora bien, si no puede otorgarse respuesta dentro del plazo debe comunicarse al accionante las razones y resolver en un plazo razonable que no puede ser mayor al término inicial, de lo contrario se vulnera la garantía constitucional.

10.5. Clara, concreta, precisa y de fondo, hace alusión a la calidad de la respuesta ya que no puede ser superflua. Además, debe ser puesta en conocimiento del peticionario. De lo contrario se vulnera el derecho constitucional.



10.6. En el caso concreto, es claro que el representante legal de Coomeva no emitió una respuesta respecto a la solicitud del accionante, por lo que le vulneró el derecho fundamental de petición, ante lo cual debe concederse el amparo deprecado y, en consecuencia, se ordenará a dicho funcionario que - en el término de 48 horas siguientes a la notificación del fallo - resuelva de forma clara, concreta y de fondo la solicitud elevada el 24 de mayo de 2023 por el señor Luis Alberto Egea Serrano.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO SEXTO PENAL MUNICIPAL CON FUNCIONES DE CONTROL DE GARANTÍAS DE BUCARAMANGA DESCENTRALIZADO EN FLORIDABLANCA – en tutela -, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR el amparo del derecho a la salud y la vida en condiciones dignas de la señora RAQUEL MEJÍA CAMACHO, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: TUTELAR el derecho de petición de la señora RAQUEL MEJÍA CAMACHO, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

TERCERO: ORDENAR al representante legal de Coomeva, que - en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir de la notificación de la presente decisión y si aún no lo ha hecho - otorgue una respuesta clara, concreta y de fondo a lo deprecado por el señor Luis Alberto Egea Serrano – agente oficioso de la señora Raquel Mejía Camacho - en escrito del 24 de mayo de 2023, debiendo notificarlo en debida forma, so pena de incurrir en desacato por los términos del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: NOTIFICAR el presente fallo a las partes, conforme a los parámetros consagrados en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: ENVIAR el presente fallo a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de que no fuere impugnado y una vez retornen de allí, se dispone su **ARCHIVO**.

NOTIFÍQUESE y CÚPLASE


JOSE ALBERTO PLATA ANGARITA

JUEZ