

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CUARTO PENAL DEL CIRCUITO
PALMIRA – VALLE

SENTENCIA TUTELA PRIMERA INSTANCIA N° 073.-
Veintidós (22) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

1. MOTIVO DE LA DECISIÓN

Proferir sentencia de primera instancia en este trámite de tutela iniciado por el señor Einer Alberto Vásquez Loaiza, identificado con la cédula de ciudadanía N° 94445234, contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –COLPENSIONES**, por la presunta violación a los derechos fundamentales de petición, vida digna e integridad personal.

2. ANTECEDENTES

Expone el accionante que el 28 de abril de 2022 elevó derecho de petición ante la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES solicitando valoración para la calificación de la pérdida de capacidad laboral, aportando toda la documentación requerida como historias clínicas de los últimos 6 meses y anteriores.

El 9 de mayo de 2022, mediante oficio con radicado N° 2022_5327951 COLPENSIONES solicita anexar examen denominado *campimetría 30-2 de ambos ojos con estímulo III blanco*. El 16 de junio de 2022 se realiza el mencionado examen y lo radica ante la entidad (Radicado N° 2022_8056637), con el fin de completar la documentación requerida para la calificación.

Agrega que, desde que inició el trámite, la entidad ha generado dilaciones para la valoración solicitada, así por ejemplo remitió correo certificado a un domicilio en la ciudad de Buenaventura, donde no vive, razón por la cual debió elevar petición para que se corrigiera dicha información.

El 1 de septiembre de 2022, recibió notificación con radicado BZ2012250316-2610137, donde la entidad accionada le comunica sobre el cierre del caso de su solicitud, por no aportar la documentación completa requerida, lo que a todas luces se configura en una violación a sus derechos fundamentales.



Desde el año 2019, dice, viene padeciendo pérdida de visión y por ese motivo no tiene un trabajo estable, siendo de profesión técnico electricista no puede realizar ningún tipo de conexión, como tampoco realizar otra actividad por no poder ver; su sustento diario proviene de la colaboración de unos familiares, quienes le proporcionan alimentación y vivienda.

Así las cosas, solicita se tutelen sus derechos fundamentales y se ordene a COLPENSIONES realizar la valoración de pérdida de capacidad laboral, sin más dilaciones.

Para sustentar lo expuesto, allega como prueba copia de petición fechada 16 de junio de 2022 entrega de documentación adicional, exámenes de visión, oficio corrección de dirección de fecha 5 de julio de 2022, oficio COLPENSIONES del 9 de mayo de 2022, historias clínicas, remisiones y autorizaciones de servicios de salud, petición de fecha 11 agosto 2022 recepción de documentos adicionales, oficio COLPENSIONES del 1 de septiembre de 2022, petición 9 de septiembre de 2022.

3. DEL TRÁMITE

Mediante Auto Interlocutorio de Tutela de Primera Instancia No. 154 del 14 de septiembre de 2022, este Despacho asumió el conocimiento de la solicitud de tutela presentada por el señor EINER ALBERTO VÁSQUEZ LOAIZA Se ordenó, entonces, la notificación del ente accionado, esto es, a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –COLPENSIONES. Por otra parte, dado los hechos y pretensiones esgrimidos en el escrito tutela se procedió a vincular a EMSSANAR EPS, en aras de garantizar el derecho de defensa y debido proceso.

3.1 RESPUESTA DE LA ACCIONADA Y VINCULADAS

Ha llamado concurre inicialmente la abogada de la empresa EMSSANAR SAS para informar que, el señor Einer Alberto Vásquez Loaiza, identificado con la C.C. 94445234, Se encuentra afiliado a esa entidad de salud en el régimen subsidiado desde el 18 de agosto de 2017 hasta la fecha, en estado activo. En cuanto a los hechos narrados en el escrito y sus pretensiones, estos van dirigidos contra COLPENSIONES, debido al incumplimiento de los trámites administrativos propios y de competencia de dicha entidad, por lo que no resulta de responsabilidad en la vulneración de los derechos fundamentales alegados.

También aclara que en el régimen subsidiado no se expiden incapacidades médicas, no se pagan ni por enfermedad general ni por maternidad, reservándose solo su reconocimiento a los afiliados cotizantes del régimen



contributivo; tampoco se pagan licencias por accidentes o enfermedades laborales, ya que están a cargo de los trabajadores afiliados al sistema de riesgos laborales.

Dentro del sistema, no se logró evidenciar ningún registro de incapacidades a favor del actor, es decir a la fecha no tiene un récord de 120 días de incapacidad, tiempo que la norma ha establecido para que se realice la valoración por medicina laboral por parte de la EPS, para determinar el concepto de rehabilitación (favorable o no favorable), y ser radicado ante el fondo de pensiones al cual se encuentra afiliado el usuario, para llevar a cabo la calificación de pérdida de capacidad laboral.

Así las cosas, la valoración por medicina laboral y con ello la calificación de pérdida de capacidad laboral no es competencia de la EPS EMSSANAR pues el accionante nunca he hecho aportes al sistema de salud en régimen contributivo, lo que demuestra que no se encuentra laboralmente vinculado, por lo tanto, no es competencia de la EPS tener fines de garantizar sostenimiento económico a sus usuarios. El objetivo de la entidad es garantizar el acceso a los servicios de salud sin embargo aquello no es objeto de la acción de tutela, sino que lo es la calificación para determinar la pérdida de capacidad laboral, con fines de acceder a una posible pensión; por lo tanto, debe seguir el conducto administrativo de COLPENSIONES y realizar lo pertinente para ello.

Acto seguido expone lo relativo a la reglamentación de la calificación de pérdida de capacidad laboral, trayendo a colación extractos normativos, para finalmente concluir que en el presente caso no existe vulneración de derechos fundamentales que involucren a la Entidad EMSSANAR EPS, configurándose una falta de legitimación en la causa por pasiva. Solicita la desvinculación del trámite.

Por su parte, COLPENSIONES inicialmente hace hincapié en que la entidad ha destinado una serie de formularios a fin de dar trámite a las peticiones que radican sus usuarios, con el propósito de reunir los datos e información básica de cada ciudadano y agilizar la radicación y pronta respuesta.

En cuanto al caso del accionante, precisa que, revisado el expediente, se constató que el 28 de abril bajo radicado 2022_5327951 se solicitó calificación de pérdida de capacidad laboral/ocupacional. teniendo en cuenta esto, el 9 de mayo de 2022, se solicitó al señor Vásquez Loaiza documentación y exámenes adicionales, precisando que el término para aportarlo sería de 30 días siguientes al recibir la notificación.

el 12 de agosto de 2022 la dirección de Medicina laboral informa al usuario sobre el cierre de su solicitud comoquiera que había vencido el término establecido en la ley y no se había aportado la documentación completa, por



lo cual debía iniciar un nuevo trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral. Determinación sustentada en el artículo 167 del código general del proceso, que establece la carga de la prueba, así como pronunciamiento de la Corte Constitucional en sentencia T-600 de 2009, en cuanto al demandante le incumbe el deber de probar los hechos en que funda la acción.

Adicionalmente trae a colación lo relativo al carácter subsidiario de la acción de tutela para discutir acciones u omisiones de la administración, dejando claro que aquéllas deberán ser conocidas por la jurisdicción ordinaria laboral de conformidad con lo dispuesto en el artículo segundo del código procesal del trabajo y de la Seguridad Social.

Sobre las peticiones incompletas, translitera lo dispuesto en el artículo 17 de la ley 1755 de 2015, que trata sobre las peticiones incompletas y desistimiento tácito.

por lo expuesto solicita se deniegue la acción de la contra COLPENSIONES, al considerar que las pretensiones son abiertamente improcedentes, por no cumplirse los requisitos de procedibilidad de que trata el artículo 6° del Decreto 2591 en 1991, así como tampoco se demuestra que la Entidad haya vulnerado los derechos reclamados.

4. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

4.1 PROBLEMA JURÍDICO. –

Este Despacho procederá a determinar si existe vulneración a los derechos fundamentales de **PETICIÓN Y DEBIDO PROCESO** del señor **EINER ALBERTO VÁSQUEZ LOAIZA** por parte de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES**-, al no resolverle de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente la petición que el accionante elevara el 28 de abril de 2022, con la que busque se realice *calificación de pérdida de capacidad laboral*; reiterada el 16 de junio de 2022, 05 de julio de 2022, 11 y 29 de agosto de 2022 y 09 de septiembre de 2022, cuando dispuso allegar documentación adicional solicitada.

4.2 LOS DERECHOS PRESUNTAMENTE VULNERADOS

4.2.1. Del Derecho Fundamental de Petición. En el ordenamiento jurídico colombiano, el derecho de petición se encuentra consagrado como derecho Constitucional fundamental¹ haciendo parte de los derechos inherentes de la persona humana y su protección judicial inmediata puede lograrse mediante

¹ Artículo 23. Constitución Política de Colombia



el ejercicio de la acción de tutela cuando de alguna forma se vulnera o se pone en riesgo su cumplimiento por parte de algún ente público, privado y/o persona natural. Igualmente, este derecho se desarrolla en el artículo 13 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al establecer que: *“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma”*.

La Corte Constitucional ha precisado sobre este derecho fundamental, que: *“(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares (vii) 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; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder; y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado” (T- 562 de 2007)”*.

Posteriormente, esa Corporación mediante Sentencia T-173 de 2013, añadió dos reglas adicionales: *(i) que la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no exonera a la entidad del deber de responder; y (ii) que la respuesta que se profiera debe ser notificada al interesado*. Por tanto, la no obediencia de esas instrucciones materializa la vulneración al derecho de petición consagrado en la Constitución Política.

Por otra parte, al revisar un caso que planteaba una situación similar a la que hoy se decide por esta instancia, en sentencia T- 562 del 27 de julio de 2007, M. P. Dra. Clara Inés Vargas, expuso que el artículo 23 de la Constitución Política, que consagra el derecho fundamental de petición, establece una correlativa obligación por parte de las autoridades de otorgar una respuesta clara, de fondo y oportuna:

Se pueden identificar los componentes elementales del núcleo conceptual de este derecho que protege la Constitución Nacional de 1991, consistentes en *“(i) la pronta contestación de las peticiones formuladas ante la autoridad pública, que deberá reunir (ii) los requisitos de suficiencia, efectividad y congruencia para que se entienda que (iii) ha resuelto de fondo y satisfecho la solicitud del petentes”*.

Así, se refiere que la respuesta es **suficiente** cuando resuelva materialmente la petición y satisface los requerimientos del actor, sin perjuicio de que la respuesta no acoja las pretensiones del peticionario, que es efectiva si la



respuesta soluciona el caso puesto en su conocimiento, y es **congruente** si hay coherencia entre los que se responde y lo pedido, esto es, que la solución a lo pedido verse sobre lo preguntado y no sobre tema semejante o relativo al asunto principal de la solicitud, sin que excluya la posibilidad de suministrar información adicional que tenga relación con la petición formulada. – Respecto a la **oportunidad** en que debe darse la respuesta, o sea el término que tiene la administración para resolver las peticiones que le han formulado, se acude por regla general al artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que dispone 15 días para resolver contados desde su recibo. Norma según la cual, cuando no fuere posible resolver la petición en el plazo mencionado, deberá ponerse en conocimiento este hecho al interesado, expresando los motivos de la demora e indicando a su vez la fecha en que se dará respuesta, la cual debe ser razonable en consideración a la complejidad o dificultad de la solicitud.

En atención a los términos con que cuentan las entidades encargadas de resolver solicitudes de reconocimiento de prestaciones en el sistema de seguridad social en pensiones, la Corte Constitucional ha dicho, mediante Sentencia T-513/2007, lo siguiente:

“...Sobre los términos para dar respuesta a las peticiones en materia pensional:

“(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional –incluidas las de reajuste– en cualquiera de las siguientes hipótesis: a) que el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión; b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento, reliquidación o reajuste un término mayor a los 15 días, situación de la cual deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo a la petición y por qué no le es posible contestar antes; c) que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo.

(ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal;

(iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001.

Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses, respectivamente, amenazan la vulneración del derecho a la seguridad social. Todos los mencionados plazos se aplican en materia de reajuste especial de pensiones como los pedidos en el presente proceso.”^{2[4]}

² Corte Constitucional, SU-975 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.



De lo anterior se sigue que cuando el derecho de petición es ejercido frente a entidades o personas a cuyo cargo existe la obligación de reconocimiento y pago de pensiones, los términos constitucionales para resolver sobre las peticiones son los siguientes: (i) de quince días hábiles (cuando se trata de recursos en el trámite administrativo o de peticiones de información general, incluidas las de reajuste, sobre el trámite adelantado), (ii) de cuatro meses (cuando se trata de peticiones enderezadas al reconocimiento de pensiones) y (iii) de seis meses (cuando se trata de peticiones o de trámites enderezados al pago efectivo de las mesadas).

4.2.2 El Debido Proceso Administrativo. En el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso se relaciona directamente con el hecho de que las autoridades deben actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos sustanciales o procedimentales de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción. Por tanto, ese derecho al Debido Proceso Administrativo, es definido, como “... (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. El objeto de esta garantía superior es (i) procurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus actuaciones, y (iii) salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados...”³.

Así mismo, la Corte Constitucional ha indicado, que resulta contrario a lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Nacional cuando el legislador ha consagrado las oportunidades para controvertir las decisiones judiciales o administrativas, a través del ejercicio de los recursos legales, y estas no sean resueltas en forma idónea por la autoridad responsable, pues “...resulta contrario al derecho al debido proceso que, a pesar de que formalmente un procedimiento reconozca la posibilidad de contradecir una prueba, o la oportunidad para ejercer un recurso contra una decisión de la autoridad encargada de la prestación del servicio, en la práctica, sea la empresa estatal quien adopte la decisión final en contra del administrado y empiece a ejecutarla sin haberle permitido materialmente controvertir la resolución que lo perjudica. “El debido proceso así como las demás libertades públicas son límites materiales insalvables a la acción de la administración, que no puede reclamar para sí ningún poder general para condicionarlas o coartarlas so pretexto de buscar un fin loable, ya que en el Estado social de derecho también importan los medios que no sólo deben ser razonables y proporcionales”⁴.

En este orden de ideas existen garantías que se desprenden del derecho al debido proceso: i) la necesidad que la actuación administrativa se surta sin dilaciones injustificadas, ii) de conformidad con el procedimiento previamente definido en las normas, iii) ante la autoridad competente; iv) con pleno respeto

³ Corte Constitucional. Sentencia T-1162 de 2005.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-270 de 2004, MP: Jaime Córdoba Triviño.



de las formas propias de la actuación administrativa previstas en el ordenamiento jurídico; v) en acatamiento del principio de presunción de inocencia; vi) de garantía efectiva de los derechos a ser oídos, a disponer de todas las posibilidades de oposición y defensa en la actuación administrativa, a impugnar las decisiones que contra ellos se profieran, a presentar y a controvertir las pruebas y a solicitar la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso. En consecuencia, cuando estos lineamientos fundamentales son inobservados, se está frente a un ejercicio arbitrario del poder que hace que se lesione el contenido esencial de la garantía al debido proceso administrativo, al desconocerse los límites impuestos por nuestro ordenamiento constitucional.

4.2.3 Régimen legal del proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral – Importancia –

Cuando un individuo sufre alguna afectación a su salud (*enfermedad o accidente*) que genera una incapacidad y éste se encuentra vinculado laboralmente es menester determinar el origen que generó ese imprevisto, pues esto permitirá, dentro de las reglas que rigen el Sistema General de Seguridad Social en Salud, establecer el responsable de las prestaciones asistenciales y económicas que se deriven. De esta manera, el evento puede ser clasificado de origen común o laboral, dependiendo de si estas estuvieron o no relacionadas con la exposición a factores de riesgo propios de la actividad laboral, establecido el origen procederán las entidades del SGSSS, de acuerdo a sus competencias de Ley, a reconocer las prestaciones a que haya lugar. En Sentencia T- 140 de 2016 la Corte Constitucional sostuvo: “*cuando una enfermedad o accidente es de origen laboral, las prestaciones económicas y asistenciales en seguridad social estarán a cargo del Sistema General de Riesgos Laborales⁵ y serán asumidas por la Administradora de Riesgos Laborales a “la cual se encuentre afiliado el trabajador en el momento de ocurrir el accidente o, en el caso de la enfermedad profesional, al momento de requerir la prestación”. Por el contrario, cuando el siniestro es de origen común, estas estarán a cargo, del empleador en un primer momento, de las Entidades Promotoras de Salud en un segundo periodo y, finalmente, de la Administradora de Fondos de Pensiones a la cual se encuentra afiliado el trabajador”.*

En cuanto a las entidades encargadas para emitir dicha calificación, demanda el Decreto 019 de 2012, que modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 que: “*(…) Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones —COLPENSIONES—, a las Administradoras de Riesgos Profesionales —*

⁵ Ley 776 de 2002 “*Por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales.*” Artículo 1: “*Todo afiliado al Sistema General de Riesgos Profesionales que, en los términos de la presente ley o del Decreto ley 1295 de 1994, sufra un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, o como consecuencia de ellos se incapacite, se invalide o muera, tendrá derecho a que este Sistema General le preste los servicios asistenciales y le reconozca las prestaciones económicas a los que se refieren el Decreto-ley 1295 de 1994 y la presente ley*”.



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”.

Así las cosas, tratándose de enfermedades de origen común, una vez ocurrido el hecho generador del posible estado de invalidez, corresponde a la EPS emitir el concepto de rehabilitación, favorable o no, antes del día 120 y enviarlo antes del día 150 de incapacidad temporal al fondo de pensiones al que se encuentra afiliado el solicitante. Este último deberá iniciar el trámite.

Agotada la primera valoración, conforme lo normado en el mencionado artículo, si el interesado no está de acuerdo con la calificación, podrá manifestar su inconformidad^{6 7}, interponiendo ante las Juntas de Calificación de Invalidez del orden regional. En todo caso, de manera excepcional, es posible que los interesados acudan directamente a las Juntas Regionales como lo dispone el artículo 29 del Decreto 1352 de 2013, en concordancia con el artículo 2.2.5.1.1 numeral 3 del Decreto 1072 de 2015.

Respecto al alcance e importancia de la calificación de la pérdida de capacidad laboral, la Corte Constitucional ha dicho: *“Dentro del derecho a la pensión de invalidez cobra gran importancia el derecho a la valoración de la pérdida de la capacidad laboral, ya que ésta constituye un medio para garantizar los derechos fundamentales a la vida digna, a la seguridad social y al mínimo vital. Lo anterior por cuanto 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. Adicional a ello, la evaluación permite, desde el punto de vista médico especificar las causas que la originan la disminución de la capacidad laboral. Es precisamente el resultado de la valoración que realizan los organismos médicos competentes el que configura el derecho a la pensión de invalidez, pues como se indicó previamente, ésta arroja el porcentaje de pérdida de capacidad laboral y el origen de la misma. De allí que la evaluación forme parte de los deberes de las entidades encargadas de reconocer pensiones, pues sin ellas no existiría fundamento para el reconocimiento pensional...”⁸.*

⁶ inciso 2 del artículo 41 de la Ley 100 de 1993

⁷ El Decreto 1352 de 2013 “[p]or el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones” y que fue compilado en el Decreto 1072 de 2015, establece el trámite que se debe dar a las controversias que se presenten respecto de los dictámenes de pérdida de capacidad laboral emitidos en primera oportunidad por las entidades señaladas en el artículo 142 del Decreto 019 de 2012.

⁸ Sentencia T-038 de febrero 3 de 2011, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.



Si ello es así, la calificación de la pérdida de capacidad laboral debe atender las condiciones específicas de la persona, apreciadas en su conjunto, sin que sea posible establecer diferencias en razón al origen, profesional o común, de los factores de incapacidad. En ese mismo sentido, esta valoración puede tener lugar no solo como consecuencia directa de una enfermedad o accidente de trabajo, claramente identificado, también de novedades que resulten de la evolución de la enfermedad o accidente, o de una situación de salud distinta que puede tener un origen común.

Además de lo anterior, puede suceder que en un primer momento la afectación padecida no genere incapacidad alguna para el afectado, pero con el transcurrir del tiempo se presenten secuelas que tornen más grave la situación de salud, en ese caso la valoración de la PCL se hace necesaria para establecer las verdaderas causas que originaron la disminución y el eventual estado de invalidez.

En consecuencia, el derecho a la valoración de la pérdida de capacidad laboral no puede tener un término perentorio para su ejercicio, en tanto que la idoneidad del momento en que el afiliado requiere la definición del estado de invalidez o la determinación del origen de esta, no depende de un período específico, sino de las condiciones reales de salud, el grado de evolución de la enfermedad y el proceso de recuperación o rehabilitación.

4.3 CASO EN CONCRETO

En el caso *sub-examine* el señor EINER ALBERTO VÁSQUEZ LOAIZA busca el amparo constitucional de sus derechos fundamentales, atendiendo la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES ha dilatado de manera injustificada la calificación de pérdida de capacidad laboral solicitada desde el 28 de abril de 2022, bajo el argumento de haber aportado de manera incompleta- o no haber aportado- la documentación solicitada a través de sendos oficios, lo que resulta ser falso, pues tiene las constancias de que cada una de las solicitudes fueron debidamente atendidas dentro del término concedido.

Al respecto, EMSSANAR hace la claridad no tener legitimación por pasiva para resolver tal controversia, en tratándose de un tema de competencia exclusiva de COLPLENSIONES, aunado que el actor pertenece al régimen subsidiado en salud, por lo que no es pertinente iniciar trámite de expedición de incapacidades que conlleven a una valoración de pérdida de capacidad laboral.

COLPENSIONES, por su parte, informa que, efectivamente, el señor Einer Alberto elevó petición ante sus instalaciones con el fin se valorara su pérdida de capacidad laboral, sin embargo, mediante documento adiado 09 de mayo



de 2022 requiere al actor para que aporte documentos faltantes, esto es, calificación anterior (de tenerla) y *campimetría 30-2 ambos ojos, con estímulo III blanco*, mismos que no fueron allegados, razón por la cual se dispone el cierre de la solicitud.

Frente al particular y de cara al problema jurídico planteado, atendiendo la jurisprudencia esbozada, advierte desde ya esta instancia la prosperidad del amparo constitucional, de conformidad con las siguientes consideraciones:

Resulta cierto que, mediante derecho de petición adiado 28 de abril de 2022⁹, el señor Vásquez Loaiza solicitó a la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, calificación de pérdida de capacidad laboral, atendiendo su deficiente estado de salud, aportando para ello sendas historias clínicas, exámenes y órdenes médicas; sin embargo, a través de oficio del 09 de mayo de 2022¹⁰ la Entidad informa al actor sobre la necesidad de aportar documentación adicional para continuar con el respectivo trámite.

Así, el 16 de junio de 2022¹¹ Einer Alberto procede a anexar y radicar lo solicitado; asimismo, en fecha 05 de julio de 2022¹² aporta corrección de dirección, como quiera que se estaba remitiendo las notificaciones a un lugar diferente a su domicilio actual.

No obstante, mediante oficio fechado 21 de julio de 2022, la Entidad insiste en la falta de documentos para dar trámite a la solicitud. Es por ello, que con fecha 11 de agosto de 2022¹³ el actor insiste en los documentos, aclara que ya los aportó y nuevamente los adjunta. Empero, con todo y ello, COLPENSIONES decide, mediante radicado BZ2022_12250316-2610137 del 01 de septiembre de 2022¹⁴, decide CERRAR el trámite e instar al actor para que radique nuevamente su solicitud.

Colofón de ello, sin mayor esfuerzo, se logra concluir que evidentemente existió una vulneración a los derechos fundamentales de petición y debido proceso del señor Einer Alberto, pues la Entidad accionada, sin tener en consideración los continuos oficios allegados por el actor, en el que además aportaba la documentación requerida, decide dar por terminado su trámite; dejando en vilo al actor y su expectativa en la valoración de la pérdida de capacidad laboral, misma que urge por las circunstancias actuales que atraviesa.

Huelga aclarar que, en virtud del artículo 17 de la Ley 1437 de 2011, resulta totalmente procedente que las Entidades, frente a las peticiones incompletas,

⁹ Expediente digital. 03PruebasTutela. Fl. 15

¹⁰ Ibidem. Fl. 5

¹¹ Ibidem. Fl. 1 y s.s.

¹² Idem. Fl. 4

¹³ Idem. Fl. 16-17

¹⁴ Idem. Fl. 39-42



requieran a los actores para que en un término perentorio aporten la documentación, so pena de su desistimiento. Empero, tal situación no se configura en la presente actuación, pues desde el momento en que COLPENSIONES requirió al accionante (21 de julio de 2022) a la radicación de lo solicitado (11 de agosto de 2022) transcurrieron aproximadamente 15 días, sin tener en cuenta que en fecha 16 de junio de 2022, el usuario ya había remitido los anexos; y que la Entidad omitió aquellos.

Huelga aclarar que toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo (Art. 13 Ley 1437 de 2022), razón por la cual COLPENSIONES debió, previa radicación de la documentación faltante, resolver de fondo, de manera precisa, congruente y definitiva la petición principal del actor; desplegar todas las actuaciones administrativas necesarias para atender las verdades razones de su comparecencia y, de ser el caso, informarle los motivos por las cuales no le asiste razón.

En este punto es importante precisar que el DERECHO DE PETICIÓN se satisface cuando la respuesta otorgada es congruente y resuelve de fondo lo solicitado, por lo que no basta el simple hecho de emitir cualquier pronunciamiento. Efectivamente, se debe despejar los puntos planteados por el solicitante de manera detallada y específica, evitando generar evasivas de cualquier índole, advirtiendo que ello no significa que el pronunciamiento tenga que ser resuelto en determinado sentido, pues lo que se busca es que el solicitante quede satisfecho con la información suministrada y se le informe, si es del caso, las razones que generaron la negativa de lo pedido.

Aquellas circunstancias configuran, además, el menoscabo al derecho fundamental al *debido proceso*, mismo que se caracteriza por el actuar de cualquier actuación administrativa o judicial conforme los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos sustanciales o procedimentales de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción. Circunstancias que no se denotan en el presente caso, pues, itérese, no se demostró interés en resolver de fondo la petición del actor.

Por lo anterior, el Despacho TUTELARÁ el derecho fundamental de PETICIÓN del señor MIGUEL NARVÁEZ y, en consecuencia, se ORDENARÁ a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-, para que en el término máximo de QUINCE (15) días hábiles, contados a partir de la notificación del presente proveído, proceda a EMITIR respuesta de FONDO, de forma CONGRUENTE y DEFINITIVA la petición elevada por el accionante el 28 de abril de 2022, respecto de *solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral*; debiendo considerar, además, los documentos



aportados con posterioridad, en fechas 16 de junio, 19 de julio y 11 de agosto de 2022, Y NOTIFICARLO por el medio más expedito de la decisión adoptada.

Lo anterior no implica que el pronunciamiento tenga que ir en determinado sentido, pues lo que se busca es que el solicitante quede satisfecho con la información suministrada y se le informe, si es del caso, las razones que generaron la negativa de lo pedido. Al respecto, el máximo tribunal constitucional ha dicho: «El derecho de petición no implica una prerrogativa en cuya virtud la administración se vea precisada a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa. La resolución, producida y comunicada dentro de los términos que la ley señala, representa la satisfacción del derecho de petición, de tal manera que, si la autoridad ha dejado transcurrir los términos contemplados en la ley sin dar respuesta al peticionario, es forzoso concluir que vulneró el derecho pues la respuesta tardía, al igual que la falta de respuesta, quebranta, en perjuicio del administrado, el mandato constitucional»¹⁵.

Por último, no sobra advertir al accionante que a través de esta instancia no se debaten temas que, por regla general, corresponden exclusivamente al Juez Natural, pues con ello se desestimaría el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, misma que fue creada como una institución para proteger los derechos fundamentales y no como una instancia alternativa o complementaria de los trámites administrativos y/o judiciales a que halla lugar. Siendo en últimas la Jurisdicción Ordinaria la competente para ordenar en forma directa dictamen o valoración por pérdida de capacidad laboral. En consecuencia, respecto de las pretensiones encaminadas a esto, se negarán.

5. PARTE RESOLUTIVA:

Así las cosas, por lo anteriormente expuesto, El JUZGADO CUARTO PENAL DE CIRCUITO DE PALMIRA – VALLE, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales de PETICIÓN Y DEBIDO PROCESO del señor EINER ALBERTO VÁSQUEZ LOAIZA, identificado con la cédula de ciudadanía N° 94445234, dentro del trámite propuesto contra la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-.

SEGUNDO: ORDENAR a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-, que en el término máximo de QUINCE (15) días hábiles, contados a partir de la comunicación del presente proveído, si aún no se hubiere efectuado, proceda a EMITIR RESPUESTA de manera clara, oportuna, precisa y congruente a la petición elevada por el señor EINER

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-146 de 2012, M.P. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.



ALBERTO VÁSQUEZ LOAIZA el 28 de abril de 2022, relacionada con una *solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral*; debiendo considerar, además, los documentos aportados con posterioridad, en las fechas 16 de junio, 19 de julio y 11 de agosto de 2022; Y NOTIFICARLO por el medio más expedito de la decisión adoptada. Lo anterior de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: NO ACCEDER a ninguna otra pretensión, conforme lo expuesto.

CUARTO: NOTIFÍQUESE este proveído a las partes intervinientes en la forma indicada en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, fallo que puede ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación (artículo 31 ibídem).

QUINTO: Si no fuere recurrida esta providencia, envíese a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

CAROLINA GARCÍA FERNÁNDEZ
JUEZ

