**SEGURIDAD SOCIAL / CALIFICACIÓN PCL / EXÁMENES COMPLEMENTARIOS**

Como quiera que no existe regulación en relación con el procedimiento que debe seguir la entidad que emite calificación de invalidez en la primera oportunidad, necesario es remitirse 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, dentro de las funciones asignadas a dichos órganos, estableció la de “*Ordenar la práctica de exámenes y evaluaciones complementarias, diferentes a los acompañados en el expediente que considere indispensables para fundamentar su dictamen*”.

**CALIFICACIÓN PCL / EXÁMENES COMPLEMENTARIOS / DESISTIMIENTO TÁCITO**

… las consecuencias de no aportar tales valoraciones al proceso de calificación por parte del calificado deben extraerse necesariamente del procedimiento adelantado para las solicitudes de calificación incompletas, contenido en el artículo 31 ibidem, que en su tenor literal señala: “… Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud ante la junta cuando no allegue los requisitos faltantes, salvo que antes de vencer el plazo concedido radique solicitud de prórroga hasta por un término igual”.

**CALIFICACIÓN PCL / DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO**

El artículo 29 superior, señala que *"el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas",* lo cual indica 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 cuanto se refiere al 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*.*

Providencia: Sentencia de 18 de julio de 2023

Radicación Nro.:6600130500520230017701

Accionante: Germán Londoño Castaño

Accionados: Colpensiones y Cosmitet

Proceso: Acción de Tutela

Juzgado de Origen: Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Pereira

Magistrado Ponente: Julio César Salazar Muñoz

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

**SALA LABORAL**

**MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, dieciocho de julio de dos mil veintitrés

Acta de Sala de Discusión No 72 de 18 de julio de 2023

Procede la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira a decidir la impugnación presentada por la **Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones** contra la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Pereira el día 7 de junio de 2023, dentro de la **acción de tutela** que le adelanta el señor **Germán Londoño Castaño**, donde también funge como accionada **Cosmitet Ltda.**

**HECHOS QUE ORIGINARON LA ACCIÓN:**

Informa el señor Germán Londoño Castaño que en la actualidad cuenta con 67 años de edad; que padece de diferentes enfermedades que han afectado su estado de salud, razón por la cual solicitó a Colpensiones la valoración de la pérdida de capacidad laboral; que para iniciar el trámite la entidad lo requirió para que aportara alguna calificación anterior, en caso de existir, con su respetiva nota de ejecutoria, así como “*Valoración por neurología no mayor a seis meses donde se especifique, con respecto a la patología epilepsia y síndromes epilépticos sintomáticos relacionados con localizaciones (focales) (parciales) y con ataques parciales simples: Número de crisis mensuales/anuales presentadas durante el último año; Fecha de diagnóstico de la patología examen neurológico completo, tratamientos instaurados y pendientes, pronóstico funcional. Se solicita valoración por oftalmología de EPS no mayor a seis meses, en donde se especifique, con respecto a la patología hipermetropía, catarata senil: Diagnóstico actualizado, examen visual, agudeza visual lejana sin corrección y con corrección, tratamientos instaurados y pendientes, pronósticos.* *Historia clínica de psiquiatría de los últimos tres años”*, documentos y exámenes que se pidió aportar en los treinta (30) días siguientes a la notificación del oficio.

Indica que el día 14 de febrero de 2023 presentó derecho de petición ante Colpensiones y Cosmitet EPS para que de manera conjunta realizaran todas las gestiones pertinentes para la realización de los exámenes médicos complementarios en orden continuar con el trámite de calificación; cuenta que en esa misma misiva solicitó a Colpensiones que le fuera otorgada una prórroga para cumplir con la carga impuesta. De dicha petición, afirma no ha obtenido respuesta por parte de las destinatarias.

Cuenta que el 7 de marzo de 2023 aportó parte de la historia clínica y exámenes complementarios y solicitó una nueva prórroga para entregar los documentos faltantes, pero el fondo de pensiones no ha dicho nada al respecto.

Refiere que el 8 de mayo de 2023 envió un nuevo derecho de petición adjuntando el historial médico completo, solicitando reanudar el proceso en aras a que se determine la pérdida de capacidad laboral.

Considera que la omisión en que ha incurrido la entidad vulnera los derechos fundamentales a la salud, integridad física y moral, debido proceso, seguridad social y mínimo vital, por lo que reclama al juez de tutela su protección y, como medida de restablecimiento, pide que se ordene a Colpensiones reactive el proceso de calificación, agende la cita para valoración y proceda a emitir el respectivo dictamen.

Frente a Cosmitet, pretende que, en el evento en que se requieran más valoraciones y exámenes, realice las gestiones necesarias para cumplir con lo pedido por el fondo y así culminar el trámite administrativo.

 **TRÁMITE IMPARTIDO**

La acción de tutela correspondió por reparto al Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Pereira, el cual, luego de admitirla por auto 12 de mayo del año que avanza, corrió traslado por dos (2) días a las entidades accionadas.

Colpensiones integró la litis informando, frente al caso concreto, que el día 20 de febrero de 2023 emitió oficio concediendo la prórroga solicitada, la cual surtía efectos entre el 6 de marzo y el 6 de abril del año que avanza, informando de paso al actor que no era posible otorgar un término adicional al ya concedido; que la segunda prórroga, solicitada el 10 de marzo de 2023, fue negada mediante oficio de 22 de marzo de 2023, advirtiendo que dicha garantía opera solo por una vez y que, en el evento de no contarse con la documentación requerida, se entendería desistida la solicitud de calificación.

Informa también la entidad que el 3 de mayo de 2023 el accionante radicó documentos que denominó exámenes complementarios, a los cuales se les está dando el trámite pertinente.

Por lo demás, alega que la acción de tutela no es la vía para atender los reclamos del actor, pues para ello fueron previstos los mecanismos ordinarios de defensa judicial, cuya instrucción está a cargo del juez laboral conforme lo prevé el artículo 6° del Decreto 2591, resultando claro entonces que el presente asunto escapa de la órbita de competencia del juez laboral; también precisa que de acuerdo con la Resolución 343 de 2017 expedida por esa entidad, el término con el que cuenta para la emisión de dictámenes de pérdida de capacidad laboral es de 4 meses, mismo que en este caso no ha fenecido.

Cosmitet a su turno, luego de hacer un recuento legal de su naturaleza jurídica para a precisar que tiene la calidad de IPS, indicó que ha garantizado al usuario los servicios de salud que ha requerido, dentro de los que se cuenta la atención por neurología, oftalmología y psiquiatría, especialidades que fueron atendidas en el primer semestre de este año y tienen programados controles en los próximos meses.

Refiere que la orden que pretende el actor frente a esa entidad involucra una situación futura e incierta, para lo cual no fue prevista la acción tutela, por lo que la solicitud de amparo deviene improcedente.

Llegado el día del fallo, la juez *a-quo* amparó los derechos fundamentales al debido proceso y seguridad social de los cuales es titular el señor Germán Londoño Castaño, al advertirlos vulnerados por Colpensiones, entidad que le negó una segunda prórroga para aportar los documentos que complementaran su historia clínica, cuando la norma que regula el asunto, esto es el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011 no prevé una limitación en ese sentido, máxime cuando se evidencia la diligencia del peticionario, que realizó las gestiones necesarias para cumplir con el requerimiento realizado por esa entidad, lo cual se concretó el 3 de mayo de 2023.

Así mismo estableció que la entidad ya contaba con la documentación necesaria para dar continuidad al trámite de calificación, encontrándose incluso vencido el término con el que cuenta para definir el asunto, por lo que le ordenó citar al actor con el fin de que le sea realizada la valoración de pérdida de capacidad laboral, instándola, además, a impartir el trámite dentro de los términos previstos en el artículo 38 del Decreto 1352 de 2013.

Frente a Cosmitet, evidenció que la afectación de las garantías fundamentales de titularidad del accionante, no fueron originadas por la acción u omisión de esa entidad.

Inconforme con la decisión, Colpensiones la impugnó indicando que el día 17 de mayo de 2023 le fue remitido oficio al accionante informándole que el expediente fue archivado en consideración a que en tres oportunidades la entidad, a través del prestador de servicios de medicina laboral, se intentó comunicar telefónicamente con él con el fin de realizar una entrevista orientada a obtener información para emitir el dictamen y en ninguna de las ocasiones fue atendido el llamado.

Como argumentos complementarios trajo a colación los expuestos al momento de dar respuesta a la acción, adicionando lo pertinente respecto a las peticiones incompletas y la inexistencia de la vulneración alegada, dado que en la actualidad no se encuentra ninguna petición del accionante pendiente de atender.

**CONSIDERACIONES DE LA SALA**

El asunto bajo análisis plantea a la Sala los siguientes lo problemas jurídicos:

***¿Es responsable Colpensiones de la vulneración de las garantías fundamentales al debido proceso y seguridad social del actor al no dar continuidad al trámite de valoración en primera oportunidad de la pérdida de capacidad laboral iniciada ante esa entidad?***

Antes de abordar el interrogante formulado, cabe recordar que el artículo 86 de la Constitución Nacional consagró la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de las personas cuando resulten amenazados o vulnerados por acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en ciertos casos.

1. **DE LOS** **EXÁMENES COMPLEMENTARIOS PARA REALIZAR LA CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL EN LA PRIMERA OPORTUNIDAD.**

Como quiera que no existe regulación en relación con el procedimiento que debe seguir la entidad que emite calificación de invalidez en la primera oportunidad, necesario es remitirse 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, dentro de las funciones asignadas a dichos órganos, estableció 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-.

Ahora, las consecuencias de no aportar tales valoraciones al proceso de calificación por parte del calificado deben extraerse necesariamente del procedimiento adelantado para las solicitudes de calificación incompletas, contenido en el artículo 31 ibidem, que en su tenor literal señala:

“*Cuando la solicitud no esté acompañada de los documentos señalados en el artículo 30 del presente decreto, que son los requisitos mínimos que debe contener la calificación en primera oportunidad para solicitar el dictamen ante la Junta Regional y Nacional de Calificación de Invalidez, la correspondiente Junta, indicará al solicitante cuáles son los documentos faltantes a través de una lista de chequeo.*

*La lista de chequeo será firmada por el Director Administrativo y Financiero de la junta, debe contener el número de radicado y será devuelta al solicitante, en este caso el expediente no quedará en la Junta de Calificación de Invalidez sino seguirá en custodia del solicitante. Se otorgará un término de treinta (30) días calendario para que allegue el expediente completo, lapso durante el cual estará suspendido el término para decidir.*

*Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud ante la junta cuando no allegue los requisitos faltantes, salvo que antes de vencer el plazo concedido radique solicitud de prórroga hasta por un término igual.*

*Vencidos los términos establecidos en el presente artículo, el Director Administrativo y Financiero decretará el desistimiento y el archivo de la solicitud, sin perjuicio de que la misma pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos incluyendo nuevo pago de los honorarios del correspondiente”.*

**2. DEBIDO PROCESO.**

El artículo 29 superior, señala que *"el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas",* lo cual indica 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 cuanto se refiere al 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*”.

 **3. CASO CONCRETO**

Si bien inicialmente la conducta denunciada por el actor como vulneratoria de sus derechos fundamentales fue el silencio de Colpensiones frente a las peticiones por él elevadas y que están relacionadas con la extensión del término conferido por la entidad para aportar las valoraciones y exámenes que complementen su historia clínica y la radicación de tales instrumentos con el fin de continuar con el trámite pertinente, en el curso de la actuación la AFP accionada aportó evidencia que demuestra que las solicitudes de prórroga, fueron atendidas mediante comunicaciones de fechas 20 de febrero y 22 de marzo de 2023, las cuales fueron remitidas por correo certificado a la dirección reportada en el trámite -*hoja 14 y siguientes del numeral 6° del cuaderno digital de primera instancia*-.

En dichas misivas, Colpensiones accede a extender por un mes más el lapso otorgado para la entrega de las valoraciones y exámenes requeridos al iniciar el trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral, el cual informó que vencía el 6 de abril de 2023; frente a la segunda prórroga le fue informado al actor que ésta solo se otorga por una sola vez y en consecuencia negó la solicitud, no sin antes prevenirlo del archivo el expediente en el evento de evidenciarse que el mismo no cuenta con la documentación, pero a su vez, le recomiendan radicar lo pertinente una vez cuente con la información requerida –*hoja 16 del numeral 6° del cuaderno digital de primeras instancia*-.

Para la Sala no merece reproche el trámite adelantado por Colpensiones respecto a la solicitud de valoraciones y exámenes complementarios y la prórroga concedida al actor para aportar estos, como tampoco la negativa a conceder una nueva extensión del término para esos efectos, al advertir que la norma que regula el asunto no contempla tal posibilidad, porque en la misma misiva en la que le comunica esta decisión, lo invita a radicar la documentación solicitada una vez cuente con ella, sin establecer plazos ni fechas.

Nótese entonces que ninguna consecuencia generó la radicación de los documentos por fuera del término conferido, ya que la entidad no emitió decisión archivando el expediente por no cumplirse, en términos, el requerimiento realizado previamente y recibió la documentación sin reparo alguno.

Ahora, frente al término con el que cuenta Colpensiones para emitir el dictamen, luego de contar con el expediente completo, se tiene que este es de 4 meses, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 343 de 2017, expedida en consideración con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 1755 de 2015, por lo que, en este caso, la entidad está en tiempo para resolver lo pertinente.

No obstante lo anterior, tiene conocimiento la Sala que al impugnar la decisión Colpensiones informó del archivo del expediente en atención a que el actor no atendió ninguno de los tres llamados que vía telefónica le hizo el área de medicina laboral, con el fin de realizar una entrevista, por ese mismo medio, orientada a obtener información para emitir el dictamen.

Al respecto, cabe decir que de tal afirmación no se aportó al plenario, la cual resultaba necesaria para establecer con claridad que tales llamadas tuvieron lugar y que, en efecto, las mismas fueron realizadas al abonado telefónico reportado por el actor para efectos de lo anterior.

Pero al margen de lo anterior, estima la Sala que dicho argumento no resulta suficiente para terminar el proceso, pues el medio utilizado por la entidad no es la única vía para comunicarse con el actor, ya que bien se le pudo enviar citación vía correo certificado como se viene haciendo hasta ahora o citarlo a través del correo electrónico, medios que no agotó la accionada.

De acuerdo con lo expuesto, se mantendrá la protección impartida en primera instancia y la orden consignada en el numeral segundo de la sentencia impugnada, más no así lo dispuesto en el ordinal tercero de la misma, toda vez que Colpensiones se encuentra en términos para valorar en primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral del actor.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** el ordinal **TERCERO** de la sentencia proferida por el Juzgado Laboral Quinto Laboral del Circuito de Pereira el 26 de mayo de 2023.

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en todo lo demás la providencia revisada.

**TERCERO: NOTIFICAR** a las partes por el medio más expedito.

**CUARTO: ENVIAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**Notifíquese y Cúmplase.**

Quienes Integran la Sala,

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Magistrado Ponente

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERON GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

Magistrada Magistrado