



## JUZGADO TRECE CIVIL MUNICIPAL DE ORALIDAD

Medellín, siete (07) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Radicado	05001 40 03 013 <b>2022 01232 00</b>
Accionante	<b>Gonzalo de Jesús Serna Henao</b>
Accionado	<b>EPS Suramericana S.A.</b>
Tema	Del derecho fundamental de petición
Sentencia	General: 359 Especial: 347
Decisión	Concede amparo constitucional

Se procede a resolver la acción de tutela del trámite de la referencia.

### I. ANTECEDENTES

**1.1.** Manifestó el señor **Gonzalo de Jesús Serna Henao** quien actúa en nombre propio que, el pasado 04 de octubre radicó derecho de petición ante la accionada en el que solicitó, se ordenara la revisión y dictamen del médico laboral de incapacidad o discapacidad laboral.

Empero a que al día de la presentación de la acción constitucional no ha recibido pronunciamiento alguno, requiriendo se resguarde su derecho constitucional de petición.

**1.2.** La acción de tutela fue admitida el 29 de noviembre de 2022 y notificada mediante correo electrónico, el mismo día de su admisión a las partes, concediéndoles el término de dos (02) días para que se pronunciaran sobre los fundamentos de hecho y de derecho expuestos por la parte actora.

**1.3. EPS Suramericana S.A.,** a través de su Representante Legal Judicial, la doctora Ángela María Bedoya Murillo, informó que el accionante se encuentra afiliado al Plan de Beneficios de Salud (PBS) de dicha entidad y tiene derecho a cobertura integral.

Señala que el 18 de octubre de 2022 procedió a dar respuesta al derecho de petición y dentro de los anexos aportó escrito dirigido al señor Gonzalo Serna con la fecha ya relacionada, en el que además indicó que se remite formato de concepto de rehabilitación y que son las administradoras de fondo de pensión las instituciones competentes para determinar la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez.

Por las razones expuestas, solicita se niegue el amparo, toda vez que considera no existe vulneración al derecho fundamental del accionante ya que se generó la respuesta de fondo, completa y clara al derecho de petición interpuesto por el usuario.

**1.4.** Según constancia que reposa en el expediente **el accionante** manifestó que, no ha recibido respuesta a su solicitud, tiene 73 años, no labora, se encuentra afiliado a la EPS accionada en calidad de beneficiario, no está afiliado a fondo de pensión alguno, indica que lo que pretende con la acción de tutela es que se le realice una valoración para pérdida de capacidad laboral para que se le otorgue si es del caso una pensión en virtud a ésta, indica haber padecido de la clavícula en un momento dado, pero estar recuperado y aduce no tener incapacidades, ni historia clínica<sup>1</sup>.

## **II. COMPETENCIA**

De conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia y el Decreto 2591 de 1991, artículo 32, es competente este Despacho para conocer y decidir respecto de la solicitud de tutela impetrada.

## **III. PROBLEMA JURÍDICO**

De acuerdo con la situación fáctica puesta de presente en el asunto bajo estudio, se debe determinar si la presente acción de tutela es procedente para amparar los derechos fundamentales invocados por la accionante y de ser procedente se deberá determinar si la accionada y/o vinculada, le está vulnerando los derechos fundamentales al accionante al derecho de petición, con ocasión a la presunta negación de dar respuesta a su solicitud del 04 de octubre de 2022 o si por el contrario con la respuesta aportada se dan los

---

<sup>1</sup> Archivo 06Constancia, folio 01, C01

presupuestos jurisprudenciales para deprecar la inexistencia de una conducta respecto de la cual se pueda efectuar el juicio de vulnerabilidad del derecho fundamental, además de determinar si la entidad accionada han vulnerado los derechos fundamentales del accionante por presuntamente no acceder a la solicitud de valoración por pérdida de capacidad laboral.

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **4.1 DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

Conforme al artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, el objeto fundamental de la acción de tutela, no es otro que la protección efectiva e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos expresamente señalados en la ley.

##### **4.2 DE LA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA (ACTIVA – PASIVA) EN LA ACCIÓN DE TUTELA.**

De conformidad con el artículo 86 de la constitución política “Toda Persona” puede recurrir a la acción de tutela “para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, **por sí mismo o por quien actúe a su nombre**, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

Conforme lo anterior, la acción de tutela puede ser ejercida por toda persona que considere que le están vulnerando sus derechos constitucionales fundamentales sea nacional o extranjera, natural o jurídica, ciudadano o no, que se halle en el territorio colombiano o se encuentre por fuera y la autoridad o particular que vulneró los derechos fundamentales se encuentre en Colombia. Así pues, puede ser ejercida directamente o por quien actúe a su nombre, bien sea por medio de (i) un representante legal en el caso de los menores de edad, las personas jurídicas, los incapaces absolutos y los interdictos; (ii) mediante apoderado judicial; y (iii) por agencia oficiosa. En

estos tres últimos casos se debe probar la legitimación en la causa por activa. Como ya se expresó, por mandato constitucional se faculta a todo ciudadano para que en su propio nombre instaure acción de tutela ante una autoridad judicial con el fin de hacer valer sus derechos fundamentales cuando los considere vulnerados o amenazados; dentro del presente caso, el señor **Gonzalo de Jesús Serna Henao**, actúa en causa propia, por lo que se encuentra legitimado en la causa por activa.

Se tiene además la legitimación en la causa por pasiva de la accionada toda vez que es ésta a quien se le endilga la presunta vulneración de los derechos fundamentales esgrimidos por el accionante.

#### **4.3 PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA.**

La Corte Constitucional a través de sentencia T-003 de 2022 señaló que *“La acción de tutela solo procede ante la ausencia de otro mecanismo de defensa judicial en el ordenamiento jurídico que permita la resolución de las pretensiones. En ese sentido, el carácter residual tiene como objeto preservar el reparto de competencias atribuidas a las autoridades judiciales por la Constitución y la ley, con fundamento en los principios de autonomía e independencia judicial.*

*Sin embargo, la jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que el requisito de subsidiariedad debe ser analizado en cada caso en particular, a fin de comprobar que, aun existiendo otro mecanismo de defensa, no se esté ante una de las siguientes posibilidades: (i) el mecanismo no es idóneo o eficaz en la protección de los derechos; (ii) un perjuicio irremediable, evento en el cual la acción procede excepcionalmente; y (iii) que se trate de personas que requieran especial protección constitucional.”*

Por su parte la Sentencia T 036 de 2016, explicó: *“El inciso 4º del artículo 86 de la Constitución consagra el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela y determina que “esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.*

*Del texto de la norma se evidencia que, si existen otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, se debe recurrir a ellos y no a la tutela. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha determinado que cuando una persona acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer dentro del marco estructural de la administración de justicia, de un determinado asunto radicado bajo su competencia.*

*La aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, en consideración a las características procesales del mecanismo y al derecho fundamental involucrado. Entonces, un medio judicial excluye la procedencia de la acción de tutela, cuando salvaguarda de manera eficaz el derecho fundamental invocado.*

#### **4.4 SOBRE EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN.**

En Sentencia C-007 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, la Corte Constitucional recordó el alcance del derecho de petición, atendiendo la consagración expresa en la Constitución (art.23), precisando,

*“Según abundante jurisprudencia de este Tribunal, el derecho de petición es fundamental y tiene aplicación inmediata, sus titulares pueden ser personas mayores o menores de edad, nacionales o extranjeros, y a través de éste se puede acudir ante las autoridades públicas o ante particulares. Así mismo, el derecho de petición tiene un carácter instrumental en tanto **a través de éste se busca garantizar la efectividad de otros derechos constitucionales**, como los de información, participación política, libertad de expresión, salud y seguridad social, entre otros.*

*(...)*

*En concordancia con lo expuesto hasta el momento, “puede afirmarse que el ejercicio del derecho de petición no exige formalidades más allá de las que establecen la Constitución Política y la Ley”, y está regulado por unas reglas previstas en el ordenamiento jurídico, las cuales pueden sintetizarse así:*

*“a) El derecho de petición es determinante para la **efectividad de los mecanismos de la democracia participativa**. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.*

*b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la **resolución pronta y oportuna de la cuestión**, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.*

*c) La respuesta a las peticiones debe cumplir con los requisitos de: 1. **oportunidad**, 2. **resolverse de fondo con claridad, precisión y congruencia** con lo solicitado y 3. Ser puesta en **conocimiento** del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos, se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.*

*d) La respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.”.*

La Corte Suprema de Justicia, en sede de Tutela STC-91572016 del 06 de julio de 2016 ha señalado en lo referente a la respuesta al “derecho de petición”, que no tiene que ser siempre favorable a las pretensiones del solicitante, aunque debe ser siempre una respuesta oportuna, clara, precisa y congruente con lo solicitado y puesta en conocimiento del peticionario.

En conclusión, para que el derecho de petición se entienda agotado con el simple acto de recibir respuesta a una solicitud; para dar cumplimiento al mandato constitucional, esta solicitud debe ser resuelta de una manera pertinente a lo que requiere el actor, pero ello no significa que tiene que ser siempre favorable a sus pretensiones.

Frente a la resolución de fondo del derecho de petición, menciona la Corte en [Sentencia T-608 de 2013 Corte Constitucional](#) que una respuesta de fondo es aquella que refleja que la entidad ha realizado un proceso analítico y detallado para la verificación de los hechos, por su parte la misma corporación en [Sentencia T-392 de 2017 Corte Constitucional](#) menciona que la garantía real al derecho de petición hace necesario que la solución remedie el fondo del asunto **cuando sea pertinente hacerlo**.

Igualmente, en sentencias T-610 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil y T-814 de 2012, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, ha señalado que la respuesta de fondo hace referencia al deber que tienen las autoridades y los particulares de **responder materialmente a las peticiones realizadas**. Según esta Corte, para que no se vulnere el derecho fundamental de petición, la respuesta debe observar las siguientes condiciones: a) claridad, esto es que la misma sea inteligible y que contenga argumentos de fácil comprensión; b) precisión, de manera que la respuesta atienda directamente a lo solicitado por el ciudadano y que se excluya toda información impertinente; y c) congruencia, que hace referencia a que la respuesta esté conforme con lo solicitado.

#### **4.5 LA SEGURIDAD SOCIAL COMO DERECHO FUNDAMENTAL**

*“La lectura armónica de la Constitución Política permite afirmar que la seguridad social tiene una doble connotación, por un lado, según lo establece el inciso 1° del artículo 48 superior, constituye un “servicio público de carácter obligatorio”, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado, actividades que se encuentran sujetas a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Por otro lado, el inciso 2° de la Carta “garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social”. Este derecho ha sido reconocido por instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Art.22), la Declaración Americana de los Derechos de la Persona (Art.16) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art.9).*

*La jurisprudencia constitucional ha manifestado que el derecho a la seguridad social “surge como un instrumento a través del cual se le garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos subjetivos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que mengüe su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo”. Particularmente, ha señalado que esta garantía hace referencia a los medios de protección que brinda el Estado con la finalidad de salvaguardar a las personas y sus familias de las contingencias que afectan la capacidad de generar ingresos suficientes para vivir en*

*condiciones dignas y enfrentar circunstancias como la enfermedad, la invalidez o la vejez.*

*En este orden, la importancia de este derecho se desprende de su íntima relación con el principio de dignidad humana, puesto que permite a las personas asumir las situaciones difíciles que obstaculizan el desarrollo de actividades laborales y la recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos subjetivos<sup>2</sup>.*

## **V. CASO CONCRETO.**

En el caso bajo análisis, se tiene que la parte accionante, presentó solicitud de amparo constitucional de sus derechos fundamentales, que considera vulnerados por **EPS Suramericana S.A.**, al presuntamente no darle respuesta al derecho de petición presentado el 04 de octubre de 2022 a través del cual solicitó valoración de pérdida de capacidad laboral.

Es necesario indicar que la accionada allegó respuesta en la que informa que el 18 de octubre de 2022 procedió a dar respuesta al derecho de petición y dentro de los anexos aportó escrito dirigido al señor Gonzalo Serna con la fecha ya relacionada, en el que además indicó que se remite formato de concepto de rehabilitación y que son las administradoras de fondo de pensión las instituciones competentes para determinar la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez.

Ahora, el Despacho verificará los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, en especial si se satisface el requisito de subsidiariedad.

Se tiene acreditado que el señor **Gonzalo de Jesús Serna Henao** actúa en causa propia, de ahí que acreditada se encuentre la legitimación en la causa por activa, amén que la legitimación en la causa por pasiva igualmente se acredita en tanto **EPS Suramericana S.A.**, es la entidad que tiene la obligación dar respuesta a la solicitud en razón al derecho de petición a ella presentada.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia T – 003 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera

Respecto de la inmediatez considera el Despacho que en este caso se cumple con este requisito, si se tiene en cuenta que la vulneración del derecho invocado se señala aconteció en el mes de octubre de 2022, fecha en la cual se presentó el aludido derecho de petición.

Con relación a la subsidiariedad, ha de indicarse que, de conformidad con los fundamentos normativos y jurisprudenciales referenciados, la acción de tutela resulta ser procedente para la protección del derecho de petición invocado por el accionante, ya que conforme lo narrado en los hechos del escrito de tutela tácitamente advierte el Despacho que con la presunta negación a dar respuesta al derecho de petición se le puede estar vulnerando el derecho fundamental al accionante, pues según lo relatado por éste el derecho de petición fue presentado en octubre de 2022, sin que desde la fecha se hubiese recibido respuesta.

Ahora bien, se dejará claro en primer lugar que de lo relatado y aportado por el accionante se colige que lo pretendido a través de la presente acción de tutela es la respuesta a su derecho de petición, más no la aplicación de medicamento como se menciona en el escrito de tutela<sup>3</sup>.

Establecida entonces la procedencia de la acción de tutela, se procederán a resolver los problemas jurídicos planteados así:

Se determinará si con lo alegado por la accionada se puede deprecar la inexistencia de una conducta violatoria del derecho fundamental de petición.

Como primera medida, se tiene acreditado que el señor **Gonzalo de Jesús Serna Henao** presentó petición ante la entidad accionada el 04 de octubre de 2022, que conforme a lo expuesto en constancia visible en archivo 07, tiene 73 años, no labora, se encuentra afiliado a la EPS accionando en calidad de beneficiario, no está afiliado a fondo de pensión alguno, lo que pretende con la acción de tutela es que se le realice una valoración para pérdida de capacidad laboral para que se le otorgue si es del caso una pensión en virtud a ésta, padeció de la clavícula en un momento dado, pero está recuperado y no tiene incapacidades, ni historia clínica.

---

<sup>3</sup> Archivo 01Tutela, folio 2, C01

así mismo que la accionada **EPS Suramericana S.A.**, aportó respuesta dentro del término y con ésta allegó escrito dirigido al señor Gonzalo Serna con del 18 de octubre de 2022 con el que alega haber dado respuesta a la solicitud del accionante, no obstante, no aporta prueba alguna del aludido envío con su respectivo acuse o constancia de recibo donde se haya comunicado la respuesta al accionante.

De acuerdo a lo expuesto, sería erróneo afirmar que no existe una conducta de la cual se pueda deprecar una vulneración del derecho al momento de la presentación de la acción de tutela, por el contrario ello nos lleva al segundo problema jurídico, determinar si se le vulneró el derecho fundamental de petición al accionante con ocasión a la presunta negación de dar respuesta a su solicitud, lo que de acuerdo a lo ya visto a todas luces ocurrió, toda vez que la accionada no solo no acreditó el envío a la dirección física o electrónica comunicando la respuesta con el respectivo acuse de recibido que le permita a esta funcionaria constatar de manera efectiva la recepción de dicha respuesta, sino que dicha respuesta no cumple con las características que le dan tal calidad frente al derecho de petición, es decir, que la **respuesta sea oportuna, completa, clara, precisa, congruente y de fondo**, toda vez que se limitó a indicar que no es la competente para la valoración de la pérdida de capacidad laboral, sin dar mayor explicación que reseñar el artículo 142 del Decreto 019 de 2012, recuérdese además que de acuerdo a lo señalado en el artículo 21 de la Ley 1755 que dispone que en caso de no ser el competente para resolver la petición la remitirá a éste, lo cual tampoco acreditó.

Como se expuso en las consideraciones, no se requiere que la respuesta sea favorable o no a los intereses del peticionario, el núcleo esencial del derecho se satisface con que la respuesta sea oportuna, se resuelva de fondo lo pedido, y se ponga en conocimiento del interesado la misma.

Máxime que como lo señala el accionante no recibió la aludida respuesta que menciona la entidad accionada<sup>4</sup>.

Respecto al último problema jurídico planteado, esto es la posible vulneración por la presunta negación de la accionada de realizar valoración para dictamen

---

<sup>4</sup> Archivo 06Constancia, folio, C01

de pérdida de capacidad laboral al demandante, recuérdese que, para los casos de accidente o enfermedad común si luego de 180 días de incapacidad temporal no existe un concepto favorable de rehabilitación, se debe proceder a realizar la calificación de pérdida de capacidad laboral, y en caso de existir, la calificación de la pérdida de capacidad laboral se puede retrasar hasta por 360 días, aspectos regulados por el artículo 142 del decreto ley 19 de 2012, que modificó el artículo 41 de la ley 1 de 1993, adicional a ello, la Ley 100 de 1993 en su artículo 42 dispone que corresponde *“al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales- 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”*.

Con base en lo anterior, se tiene que la parte actora no aportó historia clínica donde se relacione que padece alguna patología, constancia de estar incapacitado más de 180 días, concepto favorable o desfavorable de rehabilitación, no es cotizante activo en la EPS accionada, pues tiene la calidad de beneficiario, no está afiliado a fondo de pensión alguno, además que como él mismo lo manifiesta no labora, por lo que no se acreditaron los criterios establecidos en las nomas descritas que den pie a esta judicatura para ordenar a la accionada proceder con la valoración pretendida, y mucho menos la existencia de una vulneración respecto a ésta por parte de **EPS Suramericana S.A.**.

En ese orden de ideas, se procederá a conceder el amparo solicitado respecto al derecho fundamental de petición y, en consecuencia, se ordenará a **EPS Suramericana S.A.**, que por conducto de quien corresponda, en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas hábiles contadas a partir de la notificación del presente fallo, si aún no lo han hecho, de respuesta **clara, completa** y de **fondo** a la petición formulada por el accionante y de cuenta de ello al Despacho a efectos de verificar el cumplimiento de la orden judicial.

## V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la suscrita Juez Trece Civil Municipal de Oralidad de Medellín, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por mandato de la Constitución Política,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: CONCEDER el amparo constitucional** solicitado por el señor **Gonzalo de Jesús Serna Henao** contra **EPS Suramericana S.A.**, por lo expuesto en la parte motiva

**SEGUNDO: ORDENAR a EPS Suramericana S.A.**, que por conducto de quien corresponda, en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas hábiles contadas a partir de la notificación del presente fallo, si aún no lo han hecho, de respuesta **clara, completa** y de **fondo** a la petición formulada por el accionante y de cuenta de ello al Despacho a efectos de verificar el cumplimiento de la orden judicial.

**TERCERO: NOTIFICAR** a las partes la presente providencia e informarles que puede ser impugnada al correo electrónico [cmpl13med@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:cmpl13med@cendoj.ramajudicial.gov.co) en el horario de 8:00 a.m. a 5:00 p.m. de lunes a viernes. En caso de no ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, remítase inmediatamente el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

### **NOTIFÍQUESE**

**PAULA ANDREA SIERRA CARO**

**JUEZ**

RFL

Firmado Por:  
Paula Andrea Sierra Caro  
Juez

**Juzgado Municipal**  
**Civil 013 Oral**  
**Medellin - Antioquia**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **fa7fa0ddc2afce1bb459623bc0cfbf03af14c530fd00eca762bdfd153361bb6f**

Documento generado en 07/12/2022 11:29:36 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**