COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

# Sentencia T/1046/04

| | |
|---|---|
| **Corte** | Corte Constitucional |
| **Tipo** | Sentencia de tutela |
| **Referencia** | T/1046/04 |
| **Expediente** | — |
| **Fecha** | 2004-10-25 |
| **Sala** | Sala Quinta de Revisión |
| **Magistrado ponente** | Dr RODRIGO ESCOBAR GIL |
| **Partes** | — |

## Temas que titula la Corte Constitucional

- Derecho De Peticion
- Institucion Prestadora De Salud

## Resumen del caso (según la propia sentencia)

Demandada al actor se pudo establecer que el derecho de petición no fue satisfecho pues en realidad no se tomó una posición de fondo, clara y precisa frente a la solicitud elevada por éste y que consistía en ser evaluado por la

## Texto completo

T-1046-04 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-1046/04 DERECHO DE PETICION -Alcance DERECHO DE PETICION ANTE EMPRESA PRIVADA-O bligación de dar respuestas a las solicitudes en forma clara, precisa y de fondo Del análisis de las respuestas dadas por la entidad demandada al actor se pudo establecer que el derecho de petición no fue satisfecho pues en realidad no se tomó una posición de fondo, clara y precisa frente a la solicitud elevada por éste y que consistía en ser evaluado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez ante su circunstancia específica de sentirse disminuido físicamente por el desgaste de sus rodillas y ante la comunicación de que su contrato de trabajo no sería renovado.

INSTITUCION PRESTADORA DE SALUD -Le corresponde en primera instancia determinar el origen del accidente o de la enfermedad causantes de la pérdida de la capacidad laboral o muerte.

ADMINISTRADORA DE RIESGOS PROFESIONALES- Le corresponde en segunda instancia determinar el origen del accidente o de la enfermedad causantes de la pérdida de la capacidad laboral o muerte.

Referencia: expediente T-934721 Demandante: César Mora Caicedo. Demandado: COMFENALCO EPS Seccional Quindío. Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL Bogotá, D. C., veinticinco (25) de octubre de dos mil cuatro (2004).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Humberto Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA En el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Tercero Civil Municipal y el Juzgado Primero Civil del Circuito, ambos de Armenia, en relación con la acción de tutela instaurada por César Mora Caicedo

contra COMFENALCO EPS Seccional Quindío.

I. ANTECEDENTES Los hechos que motivaron la interposición de la presente tutela se pueden sintetizar en los siguientes puntos: 1. El señor César Mora Caicedo estuvo vinculado a COMFENALCO Seccional Quindío desde el 15 de abril de 1996 hasta el 14 de abril de 2004.

2. El 27 de septiembre de 2003 en el Centro Radiológico del Quindío se le practicó al señor César Mora Caicedo una radiografía de rodillas por cuanto presentaba dificultad para caminar e intensos dolores. Dicho examen arrojó como resultado "afilamiento de espinas tibiales. Amplitud de los espacios articulares conservados al igual que la alineación de los ejes óseos", que en opinión del médico obedece a:

"Cambios de desgastes en ambas rodillas". 2. El 15 de marzo de 2004, el señor Mora Caicedo solicitó al Jefe de Salud de COMFENALCO -Quindío- que hiciera lo pertinente para que le fuera concedida una cita con la Junta Regional de Calificación de Invalidez, debido a sus problemas en las rodillas y a la comunicación que había recibido, según la cual su contrato de trabajo no sería renovado.

3. A través de Oficio N° 56817 de marzo 15 de 2004, el apoderado General de la EPS COMFENALCO -Antioquia-, le informó al accionante que revisada la Resolución N° 5291 de 1995 que contiene el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo, no se encontró que el servicio solicitado esté a cargo de la EPS. Así mismo, indicó que:

"se necesita la calificación del origen de su enfermedad, la misma corresponde en primera instancia a la EPS a través de la Junta Interdisciplinaria y de haber discrepancia entre la EPS y la ARS a la cual se encuentre afiliado, procederá la calificación ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez." 4. Posteriormente, mediante comunicación N° 57259 de marzo 23 de 2004, el Jefe de Salud de COMFENALCO -Quindío-, le informó al actor que de acuerdo con el inciso 1° del artículo 6° del Decreto 2463 de 2001, no es posible que sea examinado por el Grupo Interdisciplinario de la EPS y le recomendó continuar con el tratamiento para la patología en curso. El citado artículo dice:

"El origen del accidente o de la enfermedad, causantes o no de la pérdida de la capacidad laboral o de la muerte, será calificado por la institución prestadora de servicios de salud que atendió a la persona por motivo de la contingencia en primera instancia y por la entidad administradora de riesgos profesionales en segunda. Cuando se presenten discrepancias por el origen, estas serán resueltas por la junta integrada por representantes de las entidades administradoras de salud y riesgos profesionales".

II. RESPUESTAS DE LAS ENTIDADES DEMANDADAS La Caja de Compensación Familiar de COMFENALCO -Antioquia-, a través de apoderado, se opuso a la pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

-En la historia clínica del señor César Mora Caicedo, no existe ninguna evidencia o nota del médico tratante en donde se indique el origen de la patología como profesional.

-Tal y como se le informó al actor mediante los oficios Nos. 56817 y 57259 del 15 y 23 de marzo de 2004, el médico tratante no ha calificado como profesional el origen de la patología y por tanto no existe discrepancia entre la IPS y la ARP para que el caso sea enviado a calificación ante la junta Regional de Calificación de Invalidez de conformidad con el artículo 6° del Decreto 2463 de 2001.

-Por otra parte, se tiene que los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez no se encuentran a cargo de la EPS sino de la ARP a la cual se encuentre afiliado el trabajador, en virtud del artículo 6° del Decreto 2463 de 2001.

-Adicionalmente, de conformidad con el artículo 24° numeral 6° del decreto mencionado, la Entidad Promotora de Salud podrá presentar la solicitud de calificación del origen de la enfermedad ante la Junta Regional de Invalidez, por intermedio de la ARP a la que se encuentre afiliado el trabajador. Igualmente, conforme a la misma norma -numeral 1°-

el afiliado al Régimen de Riesgos Profesionales podrá solicitar a la Junta Regional de Invalidez la calificación del origen de su enfermedad.

III. SENTENCIAS OBJETO DE REVISION 1. Primera instancia. El Juzgado Tercero Civil Municipal de Armenia, mediante sentencia del 16 de abril de 2004, decidió negar el amparo tutelar por considerar que no existe vulneración o amenaza a ningún derecho fundamental por las siguientes razones:

-De los hechos narrados y las pruebas aportadas se vislumbra que en este caso se reclama es la protección al derecho de petición y no del derecho a la salud, "puesto que lo que pretende el accionante es que la EPS COMFENALCO lo remita a la Junta Regional de Calificación de Invalidez con sede en Manizales para que se le (sic) haga la valoración de su patología con el fin de que determine si ésta tiene origen profesional o nó."

-No existe vulneración del derecho de petición, por cuanto aparece constancia en el expediente de las respuestas oportunas y completas dadas por la entidad al señor Mora Caicedo.

-De las fotocopias de la historia clínica del actor allegadas el expediente, se encuentra que el mismo "desde enero de 2001 ha venido consultando por dolencias en sus rodillas, el 26 de diciembre de 2002 le fue ordenada radiografías de rodillas y el 10 de enero de 2003, con base en tal examen, el médico tratante le diagnosticó "cambios de desgaste en ambas rodillas"; aparece constancia de consultas el 16 de enero de 2003 y el 1º de octubre del mismo año."

Concluye el punto, señalando que "en la mencionada historia clínica del accionante no aparece que su médico tratante hubiera considerado como de origen profesional dicha dolencia."

-La acción de tutela no puede suplantar el criterio médico, ordenado la práctica de un procedimiento determinado a la EPS, ni el juez de tutela puede ordenar la calificación de tipo profesional de una enfermedad, que el médico tratante no ha considerado así.

-No se estima procedente la pretensión del accionante, en el sentido de ordenar a la EPS su remisión a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, por cuanto no existe controversia entre la EPS y la ARP.

2. Segunda instancia. El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Armenia, mediante Sentencia proferida el 27 de mayo de 2004, confirmó el fallo de a quo, al considerar que en el presente caso no existe vulneración de derecho fundamental alguno, por las siguientes razones:

-De las pruebas obrantes en el expediente es claro que la EPS COMFENALCO no ha violado el derecho a la salud del actor, toda vez que no se allegó prueba que demuestre que se ha solicitado la prestación de un servicio de salud a la entidad y ésta se lo hubiera negado. Respecto de la negativa de la demanda de remitirlo a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, es claro que no está dentro de las obligaciones que deben prestar dichas entidades y ello no perjudica el estado de salud del actor.

-Frente a la solicitud del accionante por medio de la cual pretende que la EPS COMFENALCO lo remita a la Junta Regional de Calificación de invalidez, se vislumbra un derecho de petición, que en el caso sub examine no ha sido tampoco vulnerado, toda vez que el actor obtuvo respuesta frente al mismo.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE 1. Competencia De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, es competente para revisar el fallo de tutela de la referencia.

2. Problema jurídico. Corresponde a esta Sala Determinar si se vulnera algún derecho fundamental por parte de una Entidad Promotora de Salud que frente a la solicitud de un trabajador de ser evaluado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez por el desmejoramiento de su salud debido al “cambio de desgaste de ambas rodillas” que le

había sido diagnosticada por su médico tratante y ante la comunicación por parte de su empleador de que su contrato de trabajo no sería renovado procede a informarle escuetamente que su solicitud no es procedente.

3. Consideraciones generales de la sala. 3.1. Derecho de petición. Como lo ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia constitucional, la Administración tiene la obligación de emitir una respuesta pronta y de fondo sobre los asuntos planteados por los administrados. Precisamente, esta Corporación ha señalado el alcance del ejercicio y contenido de este derecho fundamental en los siguientes términos:

"(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 [1] ;

(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 [2] ; (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 [3] 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 [4] ; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;

[5] y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado(...)" . [6] 3.2. Caso concreto En el presente caso se tiene que, el actor ante la preocupación de ver desmejorada su salud debido al "cambio de desgaste de ambas rodillas" que le había sido diagnosticada por su médico tratante y ante la comunicación por parte de su empleador de que su contrato de trabajo no sería renovado, solicitó ante la EPS COMFENALCO Seccional Quindío cita médica ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez para ser evaluado. Frente a esta solicitud la entidad demandada oportunamente le informó:

-Que revisada la Resolución N° 5291 de 1995 que contiene el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo, no se encontró que el servicio solicitado esté a cargo de la EPS.

-Así mismo, indicó que: "se necesita la calificación del origen de su enfermedad, la misma corresponde en primera instancia a la EPS a través de la Junta Interdisciplinaria y de haber discrepancia entre la EPS y la ARS a la cual se encuentre afiliado, procederá la calificación ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez." - Posteriormente, le informó al actor que de acuerdo con el inciso 1° del artículo 6° del Decreto 2463 de 2001, no es posible que sea examinado por el Grupo Interdisciplinario de la EPS y le recomendó continuar con el tratamiento para la patología en curso.

La Sala disiente de la decisión adoptada por los jueces de instancia, según la cual, el derecho de petición no se vulneró porque la entidad demandada profirió respuestas oportunas y completas al señor Mora Caicedo. Cabe observar que frente al caso particular los jueces de tutela no efectuaron un juicio lógico comparativo entre lo pedido y lo resuelto para establecer claramente si se trataba o no de una verdadera respuesta.

Del análisis de las respuestas dadas por la entidad demandada al señor Mora Caicedo se pudo establecer que el derecho de petición no fue satisfecho pues en realidad no se tomó una posición de fondo, clara y precisa frente a la solicitud elevada por éste y que consistía en ser evaluado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez ante su circunstancia específica de sentirse disminuido físicamente por el desgaste de sus rodillas y ante la comunicación de que su contrato de

trabajo no sería renovado. Además son varias las inconsistencias en que a juicio de la Sala incurrió la entidad al darle respuesta al actor y que pasarán a señalarse:

En primer lugar, entendió erradamente que la pretensión del actor consistía en que fuera determinada el origen de su enfermedad como profesional. Ello se entiende de los siguientes apartes de las respuestas proferidas:

· "Se necesita la calificación del origen de su enfermedad, la misma corresponde en primera instancia a la EPS a través de la Junta Interdisciplinaria y de haber discrepancia entre la EPS y la ARS a la cual se encuentre afiliado, procederá la calificación ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez." · "El Decreto 2463 de 2001 establece en su artículo Sexto –Calificación del Origen del Accidente, la enfermedad o la muerte. El origen del accidente o de la enfermedad, causantes o no de la pérdida de la capacidad laboral o de la muerte, será calificado por la institución prestadora de servicios de salud que atendió a la persona por motivo de la contingencia en primera instancia y por la entidad administradora de riesgos profesionales en segunda. Cuando se presenten discrepancias por el origen, estas serán resueltas por la junta integrada por representantes de las entidades administradoras de salud y riesgos profesionales".

Basados en el fundamento legal en mención, le informamos que su solicitud de ser examinado por el Grupo Interdisciplinario, no es procedente, por tanto recomendamos continuar con el tratamiento para la patología en curso.

Para la Sala no obstante que la pretensión del actor presenta cierta ambigüedad, la misma se apreció erradamente, toda vez que en principio la petición del señor Mora Caicedo pareciera dirigirse a ser evaluado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez no para que ésta evaluara el origen de su patología creyendo que era profesional sino para que fuera evaluada su incapacidad porque ante la situación en la que se encontraba probablemente quería determinar, si llegado el caso le asistía el derecho a la pensión de invalidez por riesgo común. Ello se desprende de la solicitud elevada por el actor que en la parte pertinente dice.

· "Me dirijo a usted con todo respeto y humildad para solicitarle ordene a quien corresponda me sea concedida cita médica con la Junta Regional de Calificación de Invalidez situada en la Cra. 23 No. 63-15 Edificio el Castillo Ofc. 802 en Manizales Caldas, dicha cita la conceden previa consignación en la cuenta de ahorros colmena No. 0525500303734 Manizales. Hernan Bedoya Gil Junta Regional de Calificación de Invalidez.

El motivo de esta solicitud es por encontrarme pagando preaviso en Comfenalco y debido al desgaste total de ambas rodillas según radiografías y dictamen médico." (...) En segundo lugar, si la pretensión del actor fuera la que erradamente entendió la entidad demandada, tampoco se profirió una respuesta clara que resolviera el asunto planteado, toda vez que la información suministrada contenía una serie de equívocos como por ejemplo señalar que la calificación del origen de la enfermedad que padece el actor le corresponde en primera instancia a la EPS y que de haber discrepancia entre la misma y la ARS procederá la calificación ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

Recuérdese que de conformidad con el primer inciso del artículo 6° del Decreto 2463 de 2001 "por el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez" , el origen del accidente o de la enfermedad, causantes o no de la pérdida de la capacidad laboral o de la muerte, será calificado por la institución prestadora de servicios de salud que atendió a la persona en primera instancia y por la administradora de riesgos profesionales -ARP- en segunda. En caso de surgir discrepancias por el origen, éstas serán resueltas por la junta integrada por representantes de las entidades administradoras de salud y riesgos profesionales y si éstas persisten serán resueltas por las juntas regionales de calificación de invalidez.

Con todo, resulta claro para la Sala que el derecho de petición lleva implícito un concepto de decisión material, real y verdadero, no apenas aparente. Por tanto, en el presente caso este derecho se violó pues a pesar de la oportunidad de la respuesta, en ésta se aludió a temas diferentes de los planteados.

La respuesta adecuada habría implicado: i) interpretar la solicitud o pedir las aclaraciones del caso y (ii) informar de manera completa, clara y detallada sobre el trámite para acceder a la pensión de invalidez por riesgo común y por causa de origen profesional.

En consecuencia, esta Sala concederá la tutela solicitada por el Señor César Mora Caicedo y ordenará a COMFENALCO EPS Seccional Quindío, que en el plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación del fallo de una respuesta clara y completa acerca del asunto planteado por el actor y si de la respuesta resultara una prestación por parte de la entidad demandada se tendrá en cuenta el momento en que originalmente se presentó la solicitud.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución RESUELVE:

Primero. REVOCAR la Sentencia del veintisiete (27) de mayo de 2004, proferida por el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Medellín, dentro del proceso de la acción de tutela instaurada por el señor César Mora Caicedo contra la EPS COMFENALCO Seccional Quindío, y en su lugar conceder la protección del derecho de petición.

Segundo. ORDENAR a COMFENALCO EPS Seccional Quindío, que en el plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación del fallo de una respuesta clara y completa acerca del asunto planteado por el actor y si de la respuesta resultara una prestación por parte de la entidad demandada se tendrá en cuenta el momento en que originalmente se presentó la solicitud.

Tercero. LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados. Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado Ponente MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado HUMBERTO SIERRA PORTO Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Sentencia T-481 de 1992, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

[2] Al respecto véase la sentencia T-695 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierrra. [3] Sentencia T-1104 de 2002, M.P Manuel José Cepeda. [4] Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

[5] Sentencia 219 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz. [6] Sentencia 249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

**Fuente:** Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 16 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.