

Sentencia T-332/15

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN ACCION DE TUTELA-Inaplicación cuando violación de derechos persiste en el tiempo

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ-Criterios para determinar el cumplimiento a pesar de que no exista un término de caducidad de la acción de tutela

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Contenido y alcance

DERECHO DE PETICION-Respuesta debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificación efectiva

DERECHO A LA SALUD Y A LA VIDA DIGNA-Derecho a gozar de un estado completo de bienestar físico, mental y social dentro del nivel más alto posible

DERECHO A LA CALIFICACION DE LA PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL EN EL MARCO DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Importancia para determinar la clase de auxilios a los que se tiene derecho

La clasificación de la pérdida de capacidad laboral ha sido considerada por la jurisprudencia constitucional, como un derecho que tiene toda persona, el cual cobra gran importancia al constituir el medio para acceder a la garantía y protección de otros derechos fundamentales como la salud, la seguridad social y el mínimo vital, en la medida que permite establecer a qué tipo de prestaciones tiene derecho quien es afectado por una enfermedad o accidente, producido con ocasión o como consecuencia de la actividad laboral, o por causas de origen común.

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Vulneración por EPS al no dar trámite a solicitud de calificación de la pérdida de capacidad laboral del accionante

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Orden a EPS conforme comité médico interdisciplinario para que se determine origen de enfermedad y califique la pérdida de la capacidad laboral del accionante

Referencia: expediente T- 4.778.886

Acción de tutela instaurada por Robinson Díaz Hoyos contra Saludcoop EPS.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., primero (1°) de junio de dos mil quince (2015).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada María Victoria Calle Correa, la Magistrada (e) Myriam Ávila Roldán y el Magistrado Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente, las previstas en el artículo 241, numeral 9° de la Constitución Política y en el artículo 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Barrancabermeja el dieciocho (18) de noviembre de dos mil catorce (2014), en la acción de tutela instaurada por Robinson Díaz Hoyos contra Saludcoop EPS.

I. ANTECEDENTES.

La solicitud de amparo se fundamenta en los siguientes

1. Hechos

El ciudadano Robinson Díaz Hoyos, a través de apoderado promovió acción de tutela en contra de Saludcoop EPS por considerar vulnerado su derecho fundamental de petición.

1.1. Sostiene el apoderado que el treinta (30) de enero de dos mil catorce (2014), presentó petición ante la entidad accionada con el fin de conformar “un comité médico interdisciplinario por intermedio de medicina laboral para calificar el origen de las patologías de las enfermedades sufridas a nivel de la columna y calificar la pérdida (sic) de la capacidad laboral por secuelas de conformidad al manual único de calificación de invalidez”.

1.2. Resalta que desde que interpuso la anterior solicitud transcurrieron nueve meses sin que la institución demandada diera una respuesta. Por lo anterior, pide al juez de tutela la protección de su garantía constitucional y, en consecuencia, se ordene a Saludcoop EPS que resuelva de fondo la petición.

2. Trámite dado a la acción de tutela

2.1. Mediante auto de cinco (5) de noviembre de dos mil catorce (2014), el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Barrancabermeja, avocó el conocimiento de la acción y corrió traslado a Saludcoop EPS, concediéndole un término de tres días hábiles para ejercer su derecho de defensa.

2.2 Vencido el término de traslado, Saludcoop EPS no se pronunció respecto de los hechos y las pretensiones enunciadas en el escrito de la acción de tutela.

3. Decisión en primera instancia

3.1. Mediante providencia del dieciocho (18) de noviembre de dos mil catorce (2014), el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Barrancabermeja, declaró improcedente la acción de tutela, al considerar que no se vulneró el derecho fundamental del accionante. Adicionalmente, el juzgador de instancia argumentó que han transcurrido más de seis meses entre la presentación del derecho de petición y la acción de tutela, con lo cual no se cumple el principio de inmediatez.

Esta decisión no fue objeto de impugnación.

4. Pruebas documentales

En el expediente obra como prueba, el siguiente documento:

4.1. Copia derecho de petición presentada por Robinson Díaz Hoyos, con el correspondiente sello de Saludcoop, con fechas de veintinueve (29) y treinta (30) de enero de dos mil catorce de (2014).[1]

5. Actuaciones en sede de revisión

5.1. Por auto del diecisiete (17) de abril de dos mil quince (2015), esta Sala de Revisión

decretó la práctica de pruebas con el objeto de establecer si la entidad dio respuesta a la solicitud presentada por Robinson Díaz Hoyos.

5.2. Mediante escrito recibido vía fax en la Secretaría General de esta Corporación el seis (6) de mayo de dos mil quince (2015), el apoderado judicial del accionante informó que el señor Robinson Díaz Hoyos presenta lumbago por espondilosis, discopatía L2, L3, L4, L5, hernia discal L4, L5, no ha recibido tratamiento médico por parte de la EPS y está siendo valorado solo por psiquiatría.

Así mismo, indicó que ha transcurrido más de un año sin recibir respuesta al derecho de petición que radicó en Saludcoop EPS.

5.3. Vencido el término probatorio[2], no se recibió respuesta de la entidad accionada, pese a que fue debidamente notificada del mismo[3].

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión es competente para examinar el fallo de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si: ¿Saludcoop EPS, ha vulnerado el derecho fundamental de petición del accionante, teniendo en cuenta que ha transcurrido más de un año desde la presentación de la solicitud (treinta (30) de enero de 2014), sin que a la fecha hubiese recibido respuesta sobre la conformación del comité interdisciplinario apto para calificar el origen de sus enfermedades y la pérdida de capacidad laboral?

Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, la Sala reiterará la jurisprudencia sobre el: (i) principio de inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción de tutela; (ii) contenido y alcance del derecho de petición; (iii) derecho fundamental a la salud; (iv) la importancia de la calificación por pérdida de capacidad laboral; y el (v) caso concreto.

3. Inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia

De acuerdo a la jurisprudencia constitucional, el principio de inmediatez constituye un requisito de procedibilidad de la acción de tutela, por lo que su interposición debe ser oportuna y razonable con relación a la ocurrencia de los hechos que originaron la afectación o amenaza de los derechos fundamentales invocados. La petición ha de ser presentada en un tiempo cercano a la ocurrencia de la amenaza o violación de los derechos. Si se limitara la presentación de la demanda de amparo constitucional, se afectaría el alcance jurídico dado por el Constituyente a la acción de tutela, y se desvirtuaría su fin de protección actual, inmediata y efectiva de tales derechos.

Por lo tanto, la inactividad o la demora del accionante para ejercer las acciones ordinarias, cuando éstas proveen una protección eficaz, impide que resulte procedente la acción de tutela. Del mismo modo, si se trata de la interposición tardía de la tutela, igualmente es aplicable el principio de inmediatez, según el cual la falta de ejercicio oportuno de los medios que la ley ofrece para el reconocimiento de sus derechos no puede alegarse para el beneficio propio del sujeto de la omisión o la tardanza[4].

La regla jurisprudencial acerca del principio de la inmediatez, ordena al juez de tutela constatar si existe un motivo válido, entendiéndolo como justa causa, para el no ejercicio de la acción constitucional de manera oportuna. Es así como en la Sentencia T- 743 de 2008 se establecen las circunstancias que el juez debe verificar cuando esta frente a un caso de inmediatez, así: i) Si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes; ii) si esta inactividad injustificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; iii) Si existe un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados; y iv) si el fundamento de la acción de tutela surgió después de acaecida la actuación violatoria de los derechos fundamentales, de cualquier forma en un plazo no muy alejado de la fecha de interposición.

La Corte en Sentencia T-037 de 2013 ha señalado que la solicitud de amparo es procedente, cuando transcurrido un extenso lapso de tiempo entre la situación que dio origen a la afectación alegada y la presentación de la acción, sean analizadas las condiciones específicas del caso concreto, es decir, la valoración del requisito de inmediatez se vuelve

menos estricto bajo las siguientes circunstancias:

“(i) La existencia de razones que justifiquen la inactividad del actor en la interposición de la acción. (ii) La permanencia en el tiempo de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante, esto es, que como consecuencia de la afectación de sus derechos, su situación desfavorable continúa y es actual. [5] (iii) La carga de la interposición de la acción de tutela resulta desproporcionada, dada la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante; por ejemplo, el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros”. [6]

En Sentencia T- 056 de 2014 se decidió el caso de un ciudadano quien sufrió un accidente laboral y solicitó la protección de sus derechos fundamentales con el fin de ordenar a la ARL Liberty Seguros S. A., el pago de las incapacidades, la prestación de asistencia médica y remitirlo a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, pero, le fue negada por las instancias judiciales al estimar que no se cumplió con el requisito de inmediatez. En dicha oportunidad la Corte considero que “no puede ser mirado bajo el criterio de la inmediatez, ni aun en el evento de haber transcurrido un tiempo importante desde la fecha del accidente, pues la falta de ese dictamen ha causado una perturbación de los derechos aludidos, que permanece en el tiempo...”

4. Contenido y alcance del derecho de petición. Reiteración de jurisprudencia.

La Constitución Política en su artículo 23, consagra el derecho fundamental de toda persona a presentar peticiones respetuosas en interés general o particular ante las autoridades y a obtener de ellas pronta resolución de fondo.

La Corte Constitucional se ha referido en distintas oportunidades a la importancia de esta garantía fundamental, cuya efectividad, según se ha reconocido, “resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio de la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas (artículo 2o. Constitución Política)”[7].

A partir de esta garantía la jurisprudencia ha fijado una serie de reglas y de parámetros

relacionados con el alcance, núcleo esencial y contenido de este derecho. Al respecto ha precisado lo siguiente:

“a) El derecho de petición es fundamental y 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 debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 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) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al

artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.”[8]

Posteriormente, esta Corporación 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.[9]

Por lo anterior, la efectividad del derecho fundamental de petición se deriva de una respuesta pronta, clara y completa por parte de la entidad a la que va dirigida. La falta de alguna de estas características se materializa en la vulneración de esta garantía constitucional.

5. Derecho fundamental a la salud.[10]

La Constitución Política en el artículo 49 establece que toda persona tiene derecho a acceder a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, servicios que serán prestados en atención, a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Este precepto constitucional, ha sido desarrollado por esta Corporación, siendo conceptualizado en un principio como un derecho prestacional y económico, ya que para ser protegido a través de la acción de tutela se debía demostrar su estrecha conexión con el derecho a la

vida.

Sin embargo, poco tiempo después, la Corte Constitucional determinó que el derecho a la salud es fundamental no sólo por estar íntimamente conectado con un derecho fundamental – la vida – pues, en efecto, sin salud se hace imposible gozar de una vida digna y de calidad – sino que es en sí mismo fundamental. Posición que permite hoy en día, proteger el derecho a la salud de manera autónoma, como un derecho fundamental.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales reconoce en el artículo 12, parágrafo 1 el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; así, como las medidas para asegurar la plena efectividad de este derecho, entre las que encontramos “a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.”

“La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente. La efectividad del derecho a la salud se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la adopción de instrumentos jurídicos concretos”.

Así mismo, la Organización de Naciones Unidas (ONU) a través de la Organización Mundial de la Salud, dispuso que:

“la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades (...) el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social (...) considerada como una condición fundamental para lograr la paz y la seguridad.”[11]

A su turno la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha estimado que, una vez adoptadas las medidas de orden legislativo y reglamentario orientadas a determinar cuáles son las prestaciones obligatorias en salud y a trazar las vías de acceso a la seguridad social, si se cumplen los requisitos previstos en estos escenarios, todas las personas sin excepción pueden acudir a la acción de tutela para lograr la efectiva protección de su derecho constitucional fundamental a la salud cuando quiera que este derecho se encuentre amenazado de vulneración o haya sido conculcado. Es por este motivo que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido constante y enfática en afirmar que tratándose de la negación de un servicio, medicamento o procedimiento incluido en el Plan Obligatorio de Salud (P.O.S.), en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado (POSS), en el Plan de Atención Básica (PAB), en el Plan de Atención Complementaria (PAC), puede acudirse directamente a la tutela para lograr su protección.

En conclusión, el derecho a la salud es un derecho fundamental en sí mismo, que es esencial para el mantenimiento de la vida en condiciones dignas, que hace procedente la acción de tutela, ante circunstancias graves y eventos que puedan ser de menor gravedad pero que perturban el núcleo esencial del mismo y generan la posibilidad de desmejorar la calidad de vida de las personas.

6. La importancia de la calificación por pérdida de capacidad laboral.[12]

El artículo 48 superior consagró la seguridad social como un derecho irrenunciable que debe garantizarse a todos los habitantes del territorio colombiano. Dispuso además que se organizara como un servicio público obligatorio bajo “la dirección, coordinación y control” del Estado, junto con entidades públicas y privadas, que debe ser prestado con sujeción a los principios de solidaridad, eficacia y universalidad.

Acorde con el citado artículo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que la seguridad social es “un conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios complementarios que son definidos en la ley, cuyo objeto es garantizar los derechos irrenunciables de las personas, mediante la cobertura de las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y, en general, las condiciones de vida de toda la población”[13].

En armonía con la preceptiva constitucional, la Ley 100 de 1993 comporta un modelo de seguridad social, en el que se unificaron los regímenes normativos existentes y se implementó una dinámica administrativa que combina la gestión pública con la privada, en un Sistema Integral de Seguridad Social que ampara de forma anticipada a los ciudadanos contra determinadas contingencias que puedan presentarse en el desarrollo de la vida laboral y en el desenvolvimiento de la vida misma. En ese orden, el sistema fue estructurado con los siguientes componentes: (i) el Sistema General de Pensiones; (ii) el Sistema General en Salud; (iii) el Sistema General de Riesgos Profesionales; y (iv) los Servicios Complementarios.

El Sistema General de Riesgos Profesionales -SGRP-, constituye uno de los más significativos avances en materia de seguridad social en Colombia, al disponer la protección del trabajador respecto de los riesgos derivados del trabajo. La legislación del Sistema de Riesgos Profesionales, prevista entre otras disposiciones en la Ley 100 de 1993, el Decreto 1295 de 1994[14], la Ley 776 de 2002 y la Ley 1562 de 2012, lo define como “un conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, que tienen la finalidad de prevenir, proteger y atender las consecuencias que se derivan de los riesgos profesionales, es decir, de los accidentes y las enfermedades que puedan padecer las personas por causa o con ocasión del trabajo”[15].

En virtud de la finalidad perseguida por el Sistema de Riesgos Profesionales, las normas que lo regulan consagran la noción legal de accidente de trabajo y enfermedad profesional, con elementos conceptuales que permiten identificar si la situación de hecho que se analiza corresponde o no a un evento relacionado con la actividad laboral o profesional del afiliado.

Al respecto, la normativa de riesgos profesionales dispone que cuando ocurre un accidente laboral o enfermedad profesional, el afiliado tendrá derecho a recibir (i) el servicio asistencial de salud correspondiente, con cargo al sistema, e igualmente (ii) las prestaciones económicas, que se determinarán de acuerdo a las secuelas de la enfermedad o el accidente, como incapacidades temporales, subsidios por incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial o pensión de invalidez según la gravedad de la pérdida de capacidad laboral; en caso de muerte los beneficiarios del afiliado tendrán derecho a pensión de sobrevivientes y al denominado auxilio funerario[16].

Para establecer si una persona tiene derecho al reconocimiento de alguna de las prestaciones asistenciales o económicas, se requiere de la calificación de la pérdida de capacidad laboral, entendida como un mecanismo que permite fijar el porcentaje de afectación del “conjunto de las habilidades, destrezas, aptitudes y/o potencialidades de orden físico, mental y social, que le permiten al individuo desempeñarse en un trabajo habitual”[17]. El derecho a la valoración de la disminución de dicha capacidad se encuentra regulado básicamente en las mismas leyes y decretos que desarrollan el SGRP, con mayor énfasis en la Ley 100 de 1993, el Decreto 917 de 1999 y el Decreto 2463 de 2001 en lo que tiene que ver con el procedimiento respectivo.

Por expresa remisión del artículo 250 de la Ley 100 de 1993, la clasificación de pérdida de capacidad laboral por accidente de trabajo o enfermedad profesional debe ajustarse a las mismas reglas y procedimientos establecidos para la valoración de pérdida de capacidad laboral para el caso de padecimientos por riesgo común[18], es decir, la calificación de pérdida de capacidad laboral tiene lugar independientemente de la causa, profesional o común, que determine la necesidad de dicha valoración.

Conforme con ello, la clasificación de la pérdida de capacidad laboral ha sido considerada por la jurisprudencia constitucional, como un derecho que tiene toda persona, el cual cobra gran importancia al constituir el medio para acceder a la garantía y protección de otros derechos fundamentales como la salud, la seguridad social y el mínimo vital, en la medida que permite establecer a qué tipo de prestaciones tiene derecho quien es afectado por una enfermedad o accidente, producido con ocasión o como consecuencia de la actividad laboral, o por causas de origen común. Al respecto, la Corte ha señalado:

“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 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.”[19]

Es pertinente mencionar que, según lo manifestado por este tribunal, 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, sino, también, de patologías que resulten de la evolución posterior de esta enfermedad o accidente, o, a su vez, por una situación de salud distinta que puede tener un origen común.

Asimismo, puede ocurrir que en un primer momento la afectación padecida, ya sea producida por un accidente o enfermedad específica, no genere incapacidad alguna. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, se pueden presentar secuelas que tornan más grave la situación de salud de la persona, lo que podría dar lugar a la valoración de su pérdida de capacidad laboral, con el fin de establecer, precisamente, las verdaderas causas que originaron la disminución de su capacidad de trabajo y el eventual estado de invalidez.

En consecuencia, el derecho a la valoración de la pérdida de capacidad laboral no se encuentra sujeto a 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 la misma, no depende de un período de tiempo específico, sino de sus condiciones reales de salud, el grado de evolución de la enfermedad o del proceso de recuperación o rehabilitación que le hayan suministrado.

Así, el simple paso del tiempo no puede constituirse en barrera para el acceso al dictamen técnico que permitirá establecer las prestaciones económicas causadas por el advenimiento del riesgo asegurado, sin importar que éste derive su origen de una enfermedad profesional, accidente laboral o de una afección de origen común. De otra parte, ha de entenderse que del ejercicio del derecho a la valoración de la pérdida de capacidad laboral

depende la efectividad de otras garantías fundamentales de raigambre constitucional, indefectiblemente relacionadas a la dignidad humana, como la seguridad social, el derecho a la vida digna y al mínimo vital.

El Ministerio de Trabajo en concepto 270910 del 14 de septiembre de 2010, hizo referencia al tema la solicitud de una persona que consultaba acerca del término de prescripción para llevar a cabo la calificación de la pérdida de capacidad laboral, debido a las secuelas originadas como consecuencia de un accidente de trabajo ocurrido diez años atrás. En dicho concepto, el Ministerio manifestó que “los términos de prescripción para la reclamación de las prestaciones económicas y asistenciales por accidente de trabajo o por enfermedad profesional, se cuentan desde el momento en que se le define el derecho al trabajador, es decir desde el momento en que le es notificado el dictamen definitivo de su invalidez o pérdida de capacidad laboral.” Conforme a lo anterior, en el citado concepto, se le indicó al peticionario, que debía solicitar la valoración de la pérdida de capacidad laboral, a pesar de los diez años transcurridos desde el accidente, para poder acceder a las prestaciones a las que hubiera lugar.

Por su parte, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en fallo de quince (15) de febrero de mil novecientos noventa y cinco (1995) (rad. 6.803, M. P. José Roberto Herrera Vergara) se pronunció de la siguiente manera:

“... cuando acontece un accidente de trabajo surgen en favor de quien lo padece una serie de prestaciones o de indemnizaciones, según el caso, algunas de las cuales dependen de las secuelas o de la incapacidad para laborar que le hayan dejado. Pero muchas veces ocurre que a pesar de los importantes avances científicos resulta imposible saber en corto plazo cuáles son las consecuencias.... Así lo tiene adoctrinado la jurisprudencia de esta Sala al precisar que no puede confundirse el hecho del accidente con sus naturales efectos. Aquél es repentino e imprevisto. Estos pueden producirse tardíamente. (Cas., 23 de marzo de 1956, vol. XXIII, núms. 136 a 138). Por lo anterior, tanto la doctrina como la jurisprudencia, sin desconocer el referido término prescriptivo legal, han recabado en que la iniciación del cómputo extintivo no depende en estricto sentido de la fecha de ocurrencia del infortunio, por no estar acorde con la finalidad del instituto y ser manifiestamente injusta, sino del momento en que el afectado está razonablemente posibilitado para reclamar cada uno de los eventuales derechos pretendidos.”

Aunque la jurisprudencia no ha abordado de manera específica el escenario constitucional de la no prescripción de la valoración de la pérdida de capacidad laboral, sí ha establecido presupuestos acerca de su carácter ineludible en la configuración del derecho a las prestaciones económicas o asistenciales, e igualmente ha fijado parámetros para su realización, precisando que “debe hacerse a partir de la consideración de las condiciones materiales de la persona apreciadas en su conjunto.”[20] Para tal efecto, no se requiere de un punto específico de referencia, como sería el surgimiento de una enfermedad o la ocurrencia de un accidente de trabajo, sino de la situación de salud al momento de la solicitud de la valoración, para la cual deben atenderse todas las circunstancias que hayan incidido en su condición.

Así las cosas, teniendo en cuenta la importancia de la valoración, este tribunal ha determinado que la afectación de los derechos fundamentales de la persona, se genera de un lado, por la negación del derecho a la valoración, así como por la dilación de la misma, porque de no practicarse a tiempo, puede conllevar en algunas situaciones a la complicación del estado físico o mental del asegurado. De esta forma, ambas circunstancias son lesivas a las garantías fundamentales de los trabajadores, pues someten a quien requiere la calificación a una condición de indefensión[21], en tanto necesita la valoración para conocer cuáles son las causas que determinan la disminución de la capacidad laboral, y con esto precisar qué entidad -fondo de pensiones o administradora de riesgos laborales- asumirá la responsabilidad en el pago de las prestaciones económicas y asistenciales derivadas de su afección.

Finalmente, la negativa por parte de las entidades obligadas a realizar la valoración de la persona cuando su situación de salud lo requiere, constituyen una flagrante vulneración del derecho a la seguridad social consagrado en el artículo 48 superior, e igualmente se erigen en barreras de acceso a las garantías fundamentales a la salud, la vida digna y al mínimo vital, al no permitir determinar el origen de la afección, el nivel de alteración de la salud y de la pérdida de capacidad laboral del trabajador.

7. Caso concreto

El accionante elevó petición a Saludcoop EPS el treinta (30) de enero de dos mil catorce (2014), solicitando la conformación de un comité interdisciplinario con el fin de calificar el

origen de sus enfermedades y la pérdida de capacidad laboral.

La entidad accionada no contestó la demanda de tutela, a pesar que fue notificada su admisión por parte del juzgado de primera instancia. Mediante auto del diecisiete (17) de abril de dos mil quince (2015) el magistrado sustanciador ordenó a la Secretaría General de esta Corporación oficiar a Saludcoop EPS para que en el término de 48 horas enviara copia de la respuesta dada el derecho de petición y una vez vencido el término no aportó la documentación solicitada, por lo que la Sala concluye que, a la fecha de presentación de la tutela (cinco de noviembre de dos mil catorce) y según informa el apoderado en su escrito (seis de mayo de dos mil quince), no se ha contestado de fondo la petición radicada por el actor.

La Corte Constitucional ha señalado que en aquellos casos en los que se demuestre que la vulneración del derecho es permanente en el tiempo y el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, pero la situación es continua y actual, el principio de inmediatez en la interposición de la tutela no es exigible de manera estricta.

La Sala considera que en el presente caso a pesar del extenso lapso transcurrido entre la presentación del derecho de petición, por una parte, y la interposición de la acción, por la otra, la afectación del derecho fundamental de petición del accionante ha permanecido en el tiempo, pues en efecto, la accionada aún no se ha pronunciado sobre la solicitud. Ello permite concluir que su afectación va más allá de la petición, debido a que, ante la dilación injustificada y la negligencia administrativa, por parte de la entidad accionada al no brindarle una oportuna respuesta a su solicitud, se le está afectando su derecho a la salud, a la vida y seguridad social, al generar obstáculos administrativos no oponibles a él, razón por la cual el juez constitucional debe actuar para salvaguardar las garantías iusfundamentales.

Por lo anterior, la Sala procederá a revocar la decisión adoptada el dieciocho (18) de noviembre dos mil catorce (2014), por el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Barrancabermeja, dentro del trámite de la acción de tutela interpuesta por Robinson Díaz Hoyos, contra Saludcoop EPS, pues quedó demostrado que la acción de tutela es procedente, por otra parte la omisión de la entidad accionada frente a la petición

presentada por el actor, vulneró su derecho fundamental de petición.

En consecuencia, se ordenará a Salucoop EPS, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta Sentencia, conforme un comité médico interdisciplinario para que se determine el origen de las patologías que padece el señor Robinson Díaz Hoyos y se califique la pérdida de capacidad laboral.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida el dieciocho de (18) noviembre dos mil catorce (2014) por el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Barrancabermeja, que negó el amparo invocado por el señor Robinson Díaz Hoyos, contra Saludcoop EPS y en su lugar, TUTELAR el derecho fundamental de petición del señor Robinson Díaz Hoyos.

SEGUNDO.- ORDENAR al representante legal de Saludcoop EPS que, dentro de las cuarenta y ochos (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, conforme un comité médico interdisciplinario para que se determine el origen de las patologías que padece el señor Robinson Díaz Hoyos y se califique la pérdida de capacidad laboral, según lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO.- PREVENIR a Saludcoop EPS, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, para que en ningún caso vuelva a incurrir en las actuaciones omisivas como las que originaron la presente acción de tutela.

Cuarto.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Magistrada (e)

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Folio 5.

[2] Mediante escrito del cinco (5) de mayo de dos quince (2015), la Secretaría General de esta Corporación informó que “el auto de fecha diecisiete (17) de abril del presenta año, fue comunicado mediante oficios de pruebas OPTB-356/15 y OPTB-357/15 de fecha veintiuno (21) de abril 2015 y durante dicho término no se recibió comunicación alguna”.

[3] Folio 16, cuaderno de la Corte.

[4] Sentencia T-301 de 2009, T-416 de 2005.

[5] Ver entre otras, las Sentencias T- 1110 de 2005, T- 593 de 2007, T-425 de 2009, T-1028 de 1010, T-187 de 2012 y SU-158 de 2013.

[6] Ver entre otras, las Sentencias T- 593 de 2007, T-158 de 2006, T-792 de 2009, T-1028 de 1010, T-187 de 2012, T-172/13 y T-844 de 2013,

[7] Sentencia T-012 de 1992.

[9] T-173 de 2013.

[10] Sentencia T-118- de 2014.

[11] http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf

[12] Se reitera los argumentos expuestos en la sentencia T-341 de 2013.

[13] Sentencia T-1040 de 2008.

[14] La Corte en sentencia C-858 de 2006, se declaró inexecutable los artículos 9º y 10º y, parcialmente el artículo 13 del Decreto 1295 de 1994, que en su orden contenían: los elementos conceptuales de la noción de accidente de trabajo, las excepciones a la noción de accidente de trabajo y, el carácter voluntario de la afiliación de los trabajadores independientes.

[15] Decreto 1295 de junio 22 de 1994, artículo 1º.

[16] Sentencias T-518 de febrero 23 de 2011, y T-567 de mayo 29 de 2008, entre otras.

[17] Decreto 917 de 1999, artículo 2º.

[18] Ley 100 de 1993, artículo 250.

[19] Sentencia T-038 de febrero 3 de 2011.

[20] Sentencia T-518 de 2011.

[21] Sentencia T-038 de 2011.