

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA
SALA ÚNICA DECISIÓN



Magistrada Ponente:
LAURA JULIANA TAFURT RICO

PROCESO	ACCIÓN DE TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA
SENTENCIA	GENERAL N° 083 – SEGUNDA INSTANCIA N° 065
ACCIONANTE	JESÚS BAUTISTA PINTO BOLÍVAR
ACCIONADOS	COLPENSIONES
RADICADO	81-001-31-03-001- 2023-00122-01
RADICADO INTERNO	2023-00218

Aprobado por Acta de Sala **No. 345**

Arauca (Arauca), catorce (14) de junio de dos mil veintitrés (2023)

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver la *impugnación* interpuesta por la accionada **COLPENSIONES**, frente al fallo proferido el 4 de mayo de 2023 por el Juzgado Civil del Circuito de Arauca, dentro de la acción de tutela que **JESÚS BAUTISTA PINTO BOLÍVAR** instauró contra la recurrente.

II. ANTECEDENTES

Expuso el accionante que se encuentra afiliado al Sistema General de Pensiones, a través de Colpensiones y ante las múltiples enfermedades que padece, el 30 de enero de 2023 solicitó a dicha entidad la calificación de su pérdida de la capacidad laboral, para lo cual aportó historia clínica y concepto de rehabilitación de la Nueva EPS, sin recibir respuesta alguna a la fecha de interposición de esta acción.

Con base en lo anterior, pidió el amparo de los derechos fundamentales al *debido proceso*, *seguridad social*, *igualdad*, *dignidad*

humana y petición; y, en consecuencia, se ordene a Colpensiones « que emita respuesta de forma pronta, clara, congruente y de fondo la solicitud de Calificación de Pérdida de Capacidad Laboral Integral de fecha 30 de enero de 2023»¹.

Aportó las siguientes pruebas²: **(i)** copia de la petición dirigida a Colpensiones de 30 de enero de 2023 solicitando la calificación de la pérdida de la capacidad laboral; y **(ii)** pantallazo del envío de la petición el 30 de enero de 2023 al correo electrónico contacto@colpensiones.gov.co junto con los anexos.

2.1. Sinopsis procesal

Presentada el 21 de abril de 2023 la acción constitucional³, esta fue asignada por reparto al Juzgado Civil del Circuito de Arauca, autoridad judicial que mediante auto de 24 de abril de 2023⁴, la admitió contra Colpensiones.

Notificada la admisión, la entidad llamada al proceso se pronunció en los siguientes términos:

2.2.1. Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones)⁵

Manifestó que revisado los anexos aportados en el escrito de tutela, se evidencio que la petición reclamada fue enviada al correo electrónico contacto@colpensiones.gov.co dirección electrónica NO autorizada ni habilitada por esta Administradora para radicación de derechos de petición, *«por lo que al no tener conocimiento de la petición y que esta haya sido formalmente radicada para poder impartirle el trámite que corresponde con las áreas encargadas, no se pude entregar una respuesta de fondo».*

¹ Cuaderno del Juzgado. 03TutelaConAnexos.

² Ibid. F. 11 a 15.

³ Cuaderno del Juzgado. 02RecibidoCorreoElectronico.

⁴ Cuaderno del Juzgado. 06AutoAdmiteTutela.

⁵ Cuaderno del Juzgado. 08RespuestaColpensiones.

Explicó que respecto a los trámites misionales relacionados con solicitudes de prestaciones económicas, novedades de nómina de pensionados, pagos de subsidios de incapacidad así como valoración de la pérdida de capacidad laboral, entre otros, *«deberán ser radicados en los puntos de atención al ciudadano PAC, de acuerdo a los horarios estipulados por la Entidad (...) teniendo en cuenta que estas solicitudes requieren de unas validaciones tendientes a evitar alguna suplantación o cualquier riesgo que afecte el reconocimiento de un derecho económico»*.

En cuanto a los canales de atención de Colpensiones son los siguientes: Portal WEB www.colpensiones.gov.co. En donde se ha hecho claridad que *«el correo electrónico notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co es de uso exclusivo para notificaciones judiciales y el contacto@colpensiones.gov.co es de uso exclusivo para la radicación de facturas/comunicaciones oficiales externas»*.

En ese sentido, no se puede considerar que Colpensiones ha vulnerado derecho fundamental alguno, por cuanto no tiene responsabilidad alguna en la transgresión de los derechos fundamentales. Lo anterior, teniendo en cuenta que actualmente no tiene petición o trámite pendiente por resolver a favor del ciudadano.

2.4. La sentencia impugnada⁶

Mediante providencia de 4 de mayo de 2023, el Juzgado Civil del Circuito de Arauca, concedió la protección de los derechos fundamentales de *petición, debido proceso y seguridad social* del accionante; y, en consecuencia, dispuso:

«PRIMERO: CONCEDER EL AMPARO TUTELAR solicitado por el señor **JOSÉ BAUTISTA PINTO BOLÍVAR** identificado con C.C. N°. 17.585.514 de Arauca, conforme a lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a COLOMBIA DE PENSIONES “COLPENSIONES NIT: 900.336.004-7, para que en el término de 48 horas siguientes a la notificación de esta decisión proceda a estudiar de FONDO, CLARA Y CONGRUENTE la calificación de *pérdida de capacidad laboral* iniciada por el señor **JOSÉ BAUTISTA PINTO BOLÍVAR** identificado con C.C. N°. 17.585.514 de Arauca (Sic)».

⁶ Cuaderno del Juzgado. 13FalloTutela.

Como eje central de su argumentación, citó jurisprudencia sobre el tema y advirtió que Colpensiones al crear el correo contacto@colpensiones.gov.co de uso exclusivo para la radicación de facturas/comunicaciones oficiales externas mantuvo habilitada la comunicación bidireccional, por lo que tenía la carga de redireccionar internamente la petición para dar el trámite correspondiente a efectos de responder la solicitud de fondo, de manera oportuna, clara, precisa, congruente y consecuente. Lo anterior, sumando al hecho que se verificó que el requerimiento del accionante se había realizado en términos respetuosos, cumplía con las exigencias legales y constitucionales, y era posible identificar al originador del mensaje y que este aprobaba su contenido, tal y como lo ha reiterado la jurisprudencia atrás mencionada. Por lo que concluyó que Colpensiones tenía el deber de gestionar el derecho de petición así se hubiera enviado a otro correo electrónico de la misma entidad.

2.5. La impugnación⁷

Inconforme con la decisión, Colpensiones la impugnó, para lo cual reiteró que la petición que dio origen a la presente acción constitucional fue radicada a través de un correo electrónico no autorizado por esa entidad, *«razón por la que queda claro, que Colpensiones no ha vulnerado derecho alguno, en la medida que al no haberse radicado en un canal oficial o autorizado previamente por la entidad, tampoco nació la obligación de haber remitido por competencia conforme al artículo 21 del CPACA»*.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

Es competente este Tribunal para desatar la *impugnación* formulada dentro del término legal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario del artículo 86 de la Carta Política.

⁷ Cuaderno del Juzgado. 12EscritoImpugnacionTutela.

3.2. Problema jurídico

Corresponde a esta Corporación determinar si es procedente ratificar la orden del *a quo* que amparó los derechos fundamentales de *petición, debido proceso y seguridad social* de Jesús Bautista Pinto Bolívar, o si, por el contrario, como lo sostiene Colpensiones se debe revocar la protección.

3.3. Requisitos de procedibilidad

De manera preliminar verificará esta Sala si la acción de tutela cumple con los requisitos de procedibilidad.

Sin necesidad de ahondar en mayores consideraciones, se encuentran cumplidos los presupuestos generales para la procedibilidad de la acción de tutela, pues se encuentran acreditadas la legitimación en la causa por *activa*⁸ y *pasiva*⁹, al igual que la *relevancia constitucional*¹⁰ e *inmediatez*¹¹.

Respecto a la *subsidiariedad* como requisito de procedencia de la acción de tutela, la Corte Constitucional¹² ha advertido que en el caso concreto del derecho de petición, el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración de este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo. Por esta razón, quien considere que la debida resolución a su derecho de petición no ocurrió, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional¹³.

3.4. Supuestos jurídicos

3.4.1. Del derecho fundamental de petición

⁸ A cargo del accionante Jesús Bautista Pinto Bolívar, quien interpuso la tutela directamente

⁹ De Colpensiones, entidad ante la cual se radicó la petición de calificación de la pérdida de capacidad laboral

¹⁰ Al alegarse la presunta trasgresión de los derechos fundamentales de petición, seguridad social y debido proceso.

¹¹ Por cuanto fue interpuesta en un término razonable, oportuno y proporcional al acontecimiento que inició esta acción, petición data del 30 de enero de 2023.

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-682 de 2011, T-580 de julio 26 de 2006.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T-077 de 2018.

El artículo 23 de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución de la misma.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tiene una doble dimensión, la posibilidad de acudir ante el destinatario y la de obtener una respuesta expedita y congruente sobre la cuestión planteada, por lo que la esencia de dicha prerrogativa comprende, entonces, una pronta resolución, una respuesta de fondo y, la notificación de la respuesta al interesado.

Lo anterior, conlleva a determinar que este es el mecanismo constitucional más idóneo para garantizar al ciudadano elevar peticiones ya sea verbalmente, por escrito o por cualquier medio existente. No obstante, la Corte hace hincapié en que una vez formulada una petición ante cualquier autoridad, esta última *«tiene la obligación de recibirlas, tramitarlas y responderlas de forma clara, oportuna, suficiente y congruente con lo pedido de acuerdo con los parámetros exigidos en la ley»*¹⁴.

Al respecto, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia¹⁵ también ha precisado:

«(...) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita».

Mediante la Ley Estatutaria 1755 del 30 de junio del 2015, se reguló el derecho fundamental de petición y, se sustituyó un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pues con

¹⁴ Sentencia T-206 de 2017

¹⁵ CSJ STC de 19 de marzo. 2014, Rad. 00053- 01, reiterado en STC1336-2015 y en STC4035-2020, STC1914-2021.

este se había desconocido la reserva de ley estatutaria para desarrollar un asunto restringido constitucionalmente en el artículo 152 Superior.

Concretamente, se estableció como regla general un plazo de 15 días para resolver la solicitud; un término distinto de 10 días para las peticiones de documentos e información y de 30 para las consultas a las autoridades en relación con las materias a su cargo, y precisó, además, que antes de que se cumpla el término dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el plazo en el cual se realizará la contestación.

Asimismo, en el artículo 21 estableció que:

*«Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. **Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remitario al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará.** Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente».* (Negrilla fuera de texto).

3.4.1.1. formas de dirigir los derechos de petición

La Ley 1437 de 2011 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*” (CPACA), al desarrollar la garantía constitucional de petición, consagra en el artículo 5.º (modificado por el artículo 1.º de la Ley 2080 de 2021) que todos los administrados pueden formular peticiones ante las autoridades «*en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo*», incluyendo la posibilidad de que tales actuaciones sean «*adelantadas o promovidas por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad*» (*ibidem*), derecho que tiene como correlato el deber que recae sobre las autoridades de «*tramitar las peticiones que lleguen por vía fájx o por medios electrónicos*» (artículo 7.º, ordinal 6.º, *ibidem*).

En ese orden, al regular el procedimiento administrativo general (Título III de la Parte Primera), el citado estatuto contempla la «*utilización de medios tecnológicos*», para ello se aplicarán, «*en cuanto sean compatibles*»

(artículo 53 *ibidem*), las disposiciones de la Ley 527 de 1999, que le otorga reconocimiento jurídico y probatorio a las comunicaciones que tengan lugar a través de mensajes de datos. Consecuentemente, se establecen los presupuestos para la implementación del mecanismo virtual, que incluyen, entre otras cuestiones, un registro electrónico gratuito para los usuarios (artículo 54), el procedimiento de notificación electrónica (artículo 56), las características de los actos administrativos electrónicos (artículo 57), la construcción del expediente virtual (artículo 59) y las condiciones para la recepción electrónica de documentos (artículos 61 y 62).

Al respecto, la Corte Constitucional ha considerado que, la mencionada normatividad no se limita a canales específicos que permitan el ejercicio del derecho de petición, sino que amplía el escenario para que cualquier tipo de medio electrónico que sea idóneo para la comunicación, pueda garantizar el ejercicio de esta prerrogativa suprallegal¹⁶.

Adicionalmente, consideró que si bien es constitucional y legalmente admisible que las entidades definan los canales autorizados para el trámite de solicitudes ciudadanas, lo cierto es que, en concordancia con la regulación amplia contenida en el CPACA sobre el derecho de petición, cuando cuente con otros medios de carácter electrónico que permiten una comunicación bidireccional con los usuarios, también constituyen peticiones que deberán ser tramitadas por la entidad aquellas que permitan la comunicación -identificar al originador del mensaje y un receptor-, siendo además su deber redireccionar el requerimiento allegado el área encargada, cuando la dependencia que lo recibió no sea la competente para resolverlo¹⁷.

3.4.2. Del debido proceso administrativo

La reiterada jurisprudencia constitucional tiene decantado que el debido proceso administrativo se materializa cuando se garantizan los derechos a:

«(i) ser oído durante toda la actuación; (ii) la notificación oportuna y de conformidad con la ley; (iii) **que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas**; (iv) que se

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-230 de 2020.

¹⁷ *Ibíd.*

permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación; (v) que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico; (vi) gozar de la presunción de inocencia; (vii) el ejercicio del derecho de defensa y contradicción; (viii) solicitar, aportar y controvertir pruebas; y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso». (Negrilla fuera de texto)

Al punto, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que la aplicación del derecho al debido proceso no es dable únicamente para trámites judiciales, sino también para todas las actuaciones administrativas, con el fin de que se materialice la eficacia de los derechos a la seguridad jurídica y a la defensa de las personas que concurren a la Administración, por lo que, todas las autoridades con función administrativa deben ejercer sus actividades con la plena observancia de los mandatos constitucionales y legales para la debida garantía de los derechos de las personas.

3.4.3. Del dictamen de pérdida de capacidad laboral.

Para determinar la pérdida de capacidad laboral, el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012, establece que corresponde a la:

*«**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.** En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales (...).» (Negrilla y subraya fuera de texto)*

De lo anterior, resulta palmario que la emisión del dictamen constituye una obligación que recae en las entidades del sistema de seguridad social, como los fondos de pensiones, las administradoras de riesgos laborales, las entidades promotoras de salud y las compañías de seguros cuando el examen guarde relación con la ocurrencia del siniestro amparado mediante una póliza.

La legislación existente en esta materia busca garantizar el recto y adecuado trato de los derechos fundamentales de las personas por parte de la Administración, y por ello «*involucra la acción coordinada tanto del afiliado como de diferentes instituciones que integran ese sistema*»¹⁸, de tal suerte, que las disposiciones frente a los términos fijados para la apelación del dictamen en primera medida, así como el deber de las entidades del sistema de remitir el expediente del trabajador a las Juntas Regionales, son claras y responden a una finalidad legítima. Con lo cual su observancia por parte de las entidades del sistema de seguridad social no es opcional.

3.5. Caso concreto

Como quedó expresado en acápite anteriores, el accionante alegó la vulneración de sus garantías *ius* fundamentales, ante la presunta omisión de Colpensiones en resolver la petición de calificación de su pérdida de capacidad laboral, enviada el 30 de enero de 2023 al correo electrónico contacto@colpensiones.gov.co.

El juez de primera instancia concedió el amparo el pasado 4 de mayo de 2023, decisión frente a la cual expresó inconformidad Colpensiones, quien solicita sea *revocada* la decisión, porque insiste en que no ha vulnerado derecho alguno, dado que la petición fue enviada a una dirección electrónica no autorizada ni habilitada para ese fin.

En efecto, acertada deviene la orden de primera instancia, dado que advierte la Sala que la garantía constitucional fue desplegada en los términos del CPACA, pues, contrario a lo afirmado por Colpensiones en su impugnación, sí existe evidencia de que la petición fue radicada y recibida en uno de los canales electrónicos que tiene a su disposición dicha Administradora de Pensiones, tan es así, que aceptó que el correo electrónico contacto@colpensiones.gov.co se encuentra habilitado para que los ciudadanos, usuarios y otros grupos de interés, incluidos empleadores y empresas, radiquen facturas y comunicaciones oficiales externas; de tal suerte que si ese no era el buzón destinado para el trámite solicitado por el

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia T-115 de 2018.

actor, ello implicaba que debía, a través de sus funcionarios, verificar el contenido de la petición, para luego remitirla a la dependencia que correspondiera, lo que resultaba a todas luces sencillo, si se toma en cuenta los datos contenidos en la solicitud; asunto que además es de su competencia en los términos del artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012, citado líneas atrás.

Sobre el particular, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, recientemente en el fallo de tutela CSJ STC2652-2022 de 9 de marzo de 2022, en un caso de similares contornos, amparó el derecho de petición frente a Colpensiones, al memorar el siguiente precedente:

«...la afirmación según la cual, el «correo callcenter@colpensiones.gov.co no (es) el medio adecuado para interponer peticiones, quejas, reclamos y sugerencias», ya que deben «presentarse a través de los Puntos de Atención Colpensiones diligenciando los formularios establecidos o por medio del portal Web www.colpensiones.gov.co ingresando a la sección Trámites en Línea-Menú-Peticiones Quejas Reclamos y Sugerencias», no es razón para desconocer el pedimento que por esa vía elevó la precursora, primero, porque es del «dominio» de Colpensiones, o al menos no debatió lo contrario o que estuviera inhabilitado para recibir «solicitudes de los usuarios», y segundo, porque de acuerdo con la ley y la jurisprudencia, «cualquier medio tecnológico o electrónico dispuesto por las entidades y organismos de la administración pública» es apto para el ejercicio del privilegio comentado.

Al respecto, el inciso tercero del artículo 6 de la Ley 962 de 2005, «[p]or la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos», prevé que «[t]oda persona podrá presentar peticiones, quejas, reclamaciones o recursos, mediante cualquier medio tecnológico o electrónico del cual dispongan las entidades y organismos de la Administración Pública».

Por su parte, la Corte Constitucional al estudiar la eficacia de la «presentación de solicitudes» a través de la «red social Facebook» de una «entidad territorial», puntualizó:

(...) cualquier tipo de medio tecnológico habilitado por la entidad y que funcione como un puente de comunicación entre las personas y las entidades, podrá ser utilizado para el ejercicio del derecho fundamental de petición. De ahí que, siempre deberá ser atendido por los funcionarios correspondientes para dar respuesta a las solicitudes, quejas, denuncias y reclamos que se canalicen por dicho medio.

(...) el CPACA de ninguna manera restringe a ciertas formas o canales el ejercicio del derecho a presentar peticiones, sino que, por el contrario, utiliza un esquema amplio y abierto para el efecto, siendo posible formular solicitudes por vía verbal o escrita. En cuanto a esta última, también se admite la utilización de cualquier tipo de medio electrónico, siempre que éste permita la comunicación y la entidad lo tenga habilitado para su uso (C.C. T-230/2020, se enfatiza).

De todos modos, con independencia de que se hubiese enviado la petición por un «canal» no contemplado por la «entidad» para atender «peticiones, quejas y reclamos», era su deber gestionarla, remitiéndola al área correspondiente para que le dieran solución (STC10381-2020, expediente 2020-00412-01).
(Negrilla y subraya fuera de texto).

Bajo esos derroteros legales y jurisprudenciales, y dado que se constató que Colpensiones sí recibió la petición a través de un correo de su dominio y habilitado para su uso, pero no realizó las gestiones pertinentes para que fuera atendida, según las competencias y procedimientos internos, se impone confirmar el fallo impugnado.

IV. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

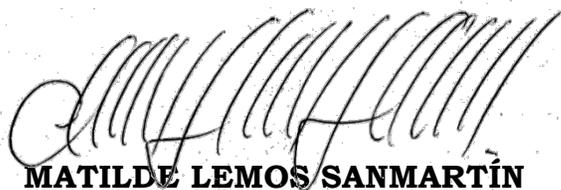
PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia impugnada, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE esta decisión a las partes y al juzgado de conocimiento de la manera más expedita y **REMÍTASE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE



LAURA JULIANA TAFURT RICO
Magistrada Ponente



MATILDE LEMOS SANMARTÍN
Magistrada

ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ
Magistrada

(En comisión de servicios)