



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**

**JUZGADO VEINTITRÉS (23) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**

Bogotá D.C., cinco (05) de octubre de dos mil veinte (2020).

**Referencia : ACCIÓN DE TUTELA**  
**Radicación : 2020 – 00259**  
**Demandante : ROBERTO GARZÓN LONDOÑO**  
**Demandado : ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –  
COLPENSIONES – JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN  
DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA**  
**Asunto : SENTENCIA 1ª INSTANCIA**

Procede el Juzgado a decidir en primera instancia, la acción de tutela presentada por el señor **ROBERTO GARZÓN LONDOÑO**, en nombre propio, en contra de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** y la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA.-**

**ANTECEDENTES**

El accionante presentó acción de tutela, en contra de las autoridades accionadas, fundamentado en que pese a dar seguimiento al trámite requerido por la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, a fin de obtener el reconocimiento de la pensión especial de vejez por invalidez, a causa de sus padecimientos de salud, no ha sido posible materializar este derecho, a falta de garantías por parte de las entidades accionadas.

Al efecto, el accionante indica que como afiliado a COLPENSIONES, el día 09 de noviembre de 2018 presentó ante esta entidad los documentos necesarios para que le fuera realizada la correspondiente calificación de pérdida de la capacidad laboral (PCL), de modo que, le fue realizada la valoración respectiva el día 24 de enero de 2019 y como resultado del trámite, el día 15 de marzo de 2019 la Administradora Colombiana de Pensiones, emitió dictamen No. DML-332 de 2019, notificado al actor mediante oficio No. BZ2019\_3556189-0807250, en el que le determinó un porcentaje de PCL del 28.8%.

Adicionalmente, en el escrito de tutela se informa que, inconforme con el porcentaje asignado, mediante radicado No. 2019\_3901274 del 22 de marzo de 2019, el accionante requirió una nueva valoración, esta vez, por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca.

Como consecuencia de lo anterior, se señala que el día 06 de mayo de 2020 el actor recibió por vía electrónica documento remitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca, denominado como “Ponencia”, que contiene toda la información del dictamen de PCL en la que se le asigna un porcentaje de 42.68%, del cual el 25.38% pertenece a las deficiencias del paciente;

por lo que, una vez obtenida la constancia de ejecutoria del dictamen, mediante petición No. 2020\_7040481, el tutelante requirió el reconocimiento de la pensión especial vejez por invalidez ante la Administradora Colombiana de Pensiones; no obstante, esta entidad se pronunció sobre el requerimiento del accionante, señalando que el documento presentado como soporte de PCL no es válido, en tanto el mismo corresponde a una ponencia y no a un dictamen.

Finalmente se precisa que, en virtud de lo anterior, el día 21 de septiembre de 2020 el accionante requirió a la Junta responsable para que le fuese entregado el dictamen o, en su defecto, certificación en la que se informe que el documento denominado ponencia es el equivalente a un dictamen; sin embargo, el actor alega que la funcionaria que lo atendió le indicó que ese es el dictamen y que no hay lugar a expedir documento adicional.

En suma, el actor afirma que la conducta de las dos entidades accionadas pone en riesgo su sustento económico, ya que al no poder trabajar, la única esperanza de ingreso es el reconocimiento de la pensión que reclama.

De acuerdo a esta situación fáctica, pretende el actor que se proceda a:

*1.- Amparar los derechos constitucionales fundamentales de petición, a la salud, a la seguridad social, al debido proceso, a la vida en condiciones dignas, y todos los demás que resulten vulnerados con la actuación de las entidades accionadas y de conformidad con los hechos narrados; y los que resulten probados en el trámite de esta acción de tutela a favor del accionante **ROBERTO GARZON LONDOÑO**.*

*2.- En consecuencia, ordenar a los representantes legales de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES y/o de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION QUE SE PONGAN EN CONTACTO INTERNAMENTE LAS DOS ENTIDADES PARA QUE SE ACLARE LO REFERENTE A SI EL DOCUMENTO ENTREGADO AL CIUDADANO ES DICTAMEN O PONENCIA Y EN CONSECUENCIA SE SUBSANE EL ERROR DE LA ENTIDAD QUE HAYA COMETIDO EL MISMO.*

*3.- Ordenar a COLPENSIONES que de manera inmediata proceda a reconocer y pagar la pensión ESPECIAL DE VEJEZ POR INVALIDEZ a que tiene derecho el ciudadano ROBERTO GARZON LONDOÑO”.*

## **DERECHO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL INVOCADO COMO VIOLADO**

El accionante invoca como derechos fundamentales constitucionales violados, el derecho de petición, el derecho a la salud, el derecho a la seguridad social, el derecho al debido proceso y el derecho a la vida digna, según expone, porque la falta de articulación de las entidades accionadas en los relativo a los documentos y soportes relacionados con el Dictamen de Pérdida de Capacidad Laboral han derivado en una serie de omisiones que comprometen el disfrute de su derecho pensional de vejez por invalidez.

## **ACTUACIÓN PROCESAL**

Recibida la acción constitucional, se admitió la misma mediante auto de fecha 22 de septiembre de 2020, ordenando la notificación del representante legal de las accionadas, ordenándose que las mismas remitieran un informe detallado sobre aspectos que interesan al proceso, con el propósito de decidirla dentro de los términos de ley.

La tutela fue notificada el 22 de septiembre de 2020 a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** y a la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA**, haciéndoles entrega de copia de la demanda y de sus anexos.

### **CONDUCTA PROCESAL DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**

Surtida la notificación al Representante Legal de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**, esta no allegó contestación.

### **CONDUCTA PROCESAL DE JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA**

Surtida como fue la notificación personal a la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA**, el Secretario Principal de la Sala de Decisión No. 2 de la entidad allegó contestación a la acción de la referencia el día 23 de septiembre de 2020, solicitando desvincular de la presente acción de tutela a la Junta Regional de Bogotá y Cundinamarca, por cuanto en ningún momento ha vulnerado derecho fundamental al señor Garzón y alegando que, contrario a lo anterior, está garantizando el debido proceso consagrado en la normatividad vigente.

Ahora bien, respecto a la situación estudiada en esta acción, se informó que:

- 1) *Mediante dictamen No 19107428 del 06 de mayo de 2020, la Junta Regional calificó los diagnósticos otras enfermedades inflamatorias de la próstata, coxartrosis primaria, bilateral, estrechez uretral, no especificada. Pérdida de la Capacidad Laboral: 42,68%, Origen: Enfermedad Común, Fecha de Estructuración: 29 de abril de 2020.*
- 2) *Contra el referido dictamen ninguna de las partes interesadas interpuso los recursos de ley, razón por la cual la calificación adquirió firmeza.*

Finalmente, en relación con las pretensiones se indica al Despacho que, “*el dictamen proferido y que le fue entregado a las partes interesadas incluyendo a Colpensiones, corresponde al aportado por el paciente. Sin embargo, se aclara que el porcentaje asignado no lo hace acreedor a ser beneficiario de la pensión especial de vejez por invalidez, en consideración a que es inferior al 50%*”.

### **PRUEBAS**

Como medios de prueba fueron allegados al proceso:

#### **Por la parte accionante:**

- Constancia de ejecutoria del dictamen No. 19107428, expedido por el Director Administrativo Sala 2 de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca.
- Dictamen No. 19107428 de PCL de fecha 06 de mayo de 2020, correspondiente al caso del señor ROBERTO GARZÓN LONDOÑO, expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca.
- Copia parcial del Oficio No. BZ 2020\_7040481 del 27 de julio de 2020, expedido por COLPENSIONES.
- Copia de la cédula de ciudadanía del señor ROBERTO GARZÓN LONDOÑO.

**Por parte de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA:**

- Dictamen No. 19107428 de PCL de fecha 06 de mayo de 2020, correspondiente al caso del señor ROBERTO GARZÓN LONDOÑO, expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca.

**CONSIDERACIONES**

**PROBLEMAS JURÍDICOS**

1. ¿Es la acción de tutela la vía procesal idónea para ordenar a las accionadas que se aclare lo referente a si el documento entregado al tutelante es dictamen o ponencia de PCL y que de esta manera el mismo sea valorado en debida forma, para que en consecuencia se efectúe el reconocimiento pensional deprecado?
2. ¿La no respuesta de fondo por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, a la petición radicada por el accionante el 23 de julio de 2020, en la que solicitaba le fuera reconocida pensión especial de vejez anticipada por invalidez, vulnera el derecho constitucional fundamental de petición invocado?

**PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona tiene la acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de la autoridad pública.

La norma en cita también indica que la 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.

**DERECHO DE PETICIÓN**

El artículo 23 de la Constitución Política consagró el Derecho de Petición como el derecho constitucional fundamental que tiene toda persona para presentar a la administración peticiones respetuosas que impliquen un interés particular o público; de igual manera se establece que el peticionario tiene derecho a que su solicitud sea resuelta de manera oportuna y eficaz. La oportunidad tiene que ver con el término legal y en todo caso prudencial para que la autoridad se pronuncie y la eficacia conlleva a que la respuesta emitida resuelva de manera concreta y congruente el objeto de la petición.

La Corte Constitucional ha analizado el contenido, ejercicio y alcance del derecho fundamental de petición, precisándolo como una herramienta determinante para la protección de otras prerrogativas constitucionales, entre ellas, el derecho a la información, el acceso a documentos públicos, la libertad de expresión y el ejercicio de la participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones que los afectan.

Por su parte, el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, establece que toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición.

El núcleo esencial del derecho de petición, se concentra en la resolución oportuna, esto es, dentro de los términos establecidos legalmente para las peticiones elevadas por los particulares a las autoridades públicas, independientemente del sentido de la decisión, suponiendo la pronta y oportuna definición por parte de la Administración Pública a las manifestaciones o inquietudes elevadas por el peticionario, con el propósito de que éste reciba la información suficiente, y le sea otorgada una respuesta efectiva sobre la materia objeto de su interés.

Al respecto, en Sentencia T- 146 de 2012, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, la Corte señaló:

*"(...) Por otra parte, como consecuencia del desarrollo jurisprudencial del derecho de petición, esta Corporación sintetizó las reglas para su protección, en los siguientes términos;*

*"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 (...)"*

El derecho de petición impone a la administración el cumplimiento diligente de sus deberes, por cuanto a esta se le atribuye el más alto grado de rigorismo en la satisfacción de principios como la eficacia, economía y celeridad, debido a que sus funciones tienen un impacto preeminente en la ciudadanía. Por ello tratándose del derecho de petición que les asiste a todos los ciudadanos, los órganos de la Administración están obligados a dar oportuna respuesta, no pudiéndose patrocinar la dilación en perjuicio del solicitante.

El término para contestar debe ser razonado, y está determinado por los factores inherentes a la entidad; esta razonabilidad hace relación al tiempo exigido para el procesamiento de la petición junto con las demás condiciones externas y materiales de la oficina a la que concierne resolver, sin que en todo caso exista excusa admisible de una demora injustificada en el pronunciamiento de la resolución. Lo anterior, siguiendo los derroteros trazados por la Corte Constitucional, no obsta para que el legislador pueda establecer términos especiales de mayor amplitud para el trámite de ciertas peticiones, término que debe ser respetado por el organismo encargado de resolver la petición, so pena de vulnerar el derecho constitucional fundamental (Sent. T-264 del 7 de julio de 1993); de acuerdo con lo anterior, el único facultado para establecer un término superior es el mismo legislador, por lo tanto la administración misma no puede abrogarse términos superiores para dar contestación a las peticiones que se le presenten si éstos no están expresamente permitidos por la Ley.

En reiteradas oportunidades, la Corte Constitucional se ha pronunciado en torno al derecho de petición, dejando en claro que las entidades que tienen a su cargo el

estudio y reconocimiento de los derechos de los asociados deben **emitir un pronunciamiento de fondo sobre lo pedido**, independientemente del contenido de la solicitud elevada para tales efectos, de tal modo que el peticionario tenga pleno conocimiento del estado de su solicitud y de la viabilidad de la misma. Pero además la jurisprudencia de esa Corporación ha establecido que el término que tiene la Administración para resolver las peticiones elevadas a ella debe ser razonable y acorde con el contenido de los requerimientos. Por ello, las entidades vulneran el núcleo esencial del derecho de petición cuando fijan plazos desproporcionados que finalmente se constituyen en dilaciones injustificadas para dar cumplimiento a la obligación de dar respuesta. Se destaca como precedente judicial de lo aquí expuesto, la siguiente decisión:

*“La naturaleza del derecho de petición y en particular su núcleo esencial, como derecho fundamental objeto de protección tutelar es la certidumbre de que independientemente del contenido de lo que se solicita, se obtenga una respuesta oportuna y eficaz, es decir, que resuelva de fondo lo pedido por el particular; la pronta contestación no puede supeditarse a que invoque expresamente el derecho de petición, ni que se haga expresa referencia a las normas del Código Contencioso Administrativo. Solo se hace necesario que de la petición misma se pueda extraer el deseo de la persona que formula la petición”. Sentencia T-615 del 28 de octubre de 1998.*

*Siendo el derecho de petición un mecanismo de participación que otorga la Constitución a las personas para que puedan dirigirse a las autoridades públicas, ya sea en interés particular o en interés general, y obtener una contestación razonable y coherente, cuando la autoridad administrativa deja transcurrir al término legal, sin adoptar una decisión de fondo o informar de manera precisa y clara el trámite impartido a la solicitud, incurre en una flagrante vulneración a este derecho, toda vez que la respuesta, además de pronta y sustancial, debe ser puesta en conocimiento del peticionario.*

*“En el marco del derecho de petición sólo tiene categoría de respuesta aquello que decide, que concluye, que afirma una realidad, que satisface una inequidad, que ofrece certeza al interesado”. Sentencia T-490 de septiembre 11 de 1998”.*

De esta manera, no es cualquier respuesta la que tiene mérito de resolver la petición presentada a la Administración sino aquella que decida lo solicitado o informe de manera clara el trámite que se le ha dado a la solicitud, la cual además debe ser emitida dentro de los términos oportunos y en atención a los parámetros de razonabilidad y eficiencia expuestos.

La Ley 1755 del 30 de junio de 2015, desarrolla la disposición constitucional relativa al derecho de petición, que antes de la Constitución de 1991, no tenía consagración superior, pero su entidad como derecho constitucional fundamental fue fijada por la Constitución de 1991 en su artículo 23.

Esta normatividad reconoce de manera macro derechos de petición en interés general y en interés particular. Estos a su vez se desglosan, en cuanto a su naturaleza, frente a lo cual el legislador estableció para cada una de ellas unos términos claros y precisos así:

Para el derecho de petición de documentos e información, el término máximo es de 10 días<sup>1</sup>; y para el de consulta a las Autoridades de 30 días<sup>2</sup>; existe frente a las especialidades antes anotadas un término general máximo para atender o resolver

---

<sup>1</sup> Ver numeral 1 del artículo 14 del C.P.A.C.A, Sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 2015.

<sup>2</sup> Ver numeral 2 artículo 14 del C.P.A.C.A, Sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 2015

las demás peticiones que se eleven ante las autoridades administrativas, que se reduce a 15 días siguientes a la fecha de la correspondiente petición<sup>3</sup>.

Concretamente, frente al término para resolver peticiones en las que se reclama el reconocimiento de una pensión de vejez, debe señalarse que el primer párrafo del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, (modificado mediante el artículo 9° de la Ley 797 de 2003) señala que: "*los fondos encargados reconocerán la pensión en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho. Los fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte*".

## **DE LA MODIFICACIÓN EN EL TÉRMINO DE RESPUESTA A LAS PETICIONES, EN VIRTUD DEL DECRETO 491 DE 2020**

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud – OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión.

En virtud de ello, el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante las **Resoluciones No. 380 del 10 de marzo y No. 385 del 12 de marzo de 2020**, adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España y declaró el estado de emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020, adoptando una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos, respectivamente.

Por su parte, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, a través del **Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020**, en el cual se indicó que posteriormente se adoptarían mediante decretos legislativos, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En lo que respecta al estudio de la presente acción, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, "Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica", en cuyo artículo 5° se estableció lo siguiente:

**"Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones.** *Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:*

*Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.*

*Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*

*(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.*

<sup>3</sup> Ver inciso 1 del artículo 14 del C.P.A.C.A, Sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 2015.

*(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.*

*Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.*

**Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales”.**

Lo anterior quiere decir que, atendiendo al Estado de Emergencia Sanitaria en el que se encuentra el país, el término general de quince (15) días para resolver toda petición, así como el especial de diez (10) días por solicitud de documentos e información, se amplió por el doble del término inicial (30 y 20 días, respectivamente), mientras que el término para resolver las peticiones de consulta, solo fue ampliado por cinco (5) días más al término inicial.

Adicionalmente, debe aclararse que respecto a las peticiones que inciden en la efectividad de otros derechos fundamentales, como el caso bajo estudio que tiene relación directa con la seguridad social y eventualmente con el mínimo vital del accionante, la precitada disposición no es aplicable, siendo procedente atender la petición en los plazos específicos que regulan este tipo de petición en particular.

## **DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD**

La jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>4</sup>, ha establecido que la salud es un derecho fundamental que se define como *“la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser”*. Al mismo tiempo, se ha indicado que tal derecho se debe garantizar en condiciones de dignidad dado que su materialización resulta indispensable para el ejercicio de otros derechos fundamentales.

En virtud del principio de integralidad del servicio de salud, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que el tratamiento que debe proporcionársele al enfermo no se reduce a obtener la curación. Este, debe estar encaminado a superar todas las afecciones que pongan en peligro la vida, la integridad y la dignidad de la persona, por tal razón, se deben orientar los esfuerzos para que, de manera pronta, efectiva y eficaz reciba los cuidados médicos tendientes a proporcionarle el mayor bienestar posible.

Al respecto, en Sentencia T-617 de 2000<sup>5</sup>, esta Corporación manifestó:

*“En este orden de ideas, el desconocimiento del derecho a la salud no se circunscribe únicamente a la constatación del peligro inminente de muerte, dado que su ámbito de protección se extiende a la prevención o solución de eventos en los cuales el contenido conceptual básico de los derechos fundamentales involucrados puede verse afectado, de esta forma, **no solo el mantenimiento de la vida**, previsto en el artículo 11 de la Constitución política,*

<sup>4</sup> Ver Sentencias T-311 de 2012, T-214 de 2013 y T-132 de 2016 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>5</sup> M.P. Alejandro Martínez Caballero.

***se protege como fundamental, sino la materialización del derecho a la existencia en condiciones dignas”*** (Negrilla por fuera del texto).

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado mediante la Ley 74 de 1968, contiene el compromiso por parte de los Estados de respetar, proteger y garantizar el derecho a la salud. Allí se señala que los Estados Parte del Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Es así como el derecho a la salud implica el disfrute de las facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar su nivel más alto.

## **DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL**

La seguridad social se instituye en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho constitucional a cuyo cumplimiento se compromete el Estado, según se sigue de la lectura del artículo 48 superior, el cual prescribe lo siguiente: *“Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social”*.

La protección que le otorga el ordenamiento constitucional al derecho a la seguridad social se complementa y fortalece por lo dispuesto en el ámbito internacional, pues son varios los instrumentos internacionales que reconocen el derecho de las personas a la seguridad social. El artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona afirma que:

*“Artículo XVI. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”*.

De manera similar, el artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prescribe:

*“Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social. 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes”*.

De la lectura de las normas transcritas, se deduce que el derecho a la seguridad social protege a las personas que están en imposibilidad física o mental de obtener los medios de subsistencia que le permitan llevar una vida digna a causa de la vejez, del desempleo o de una enfermedad o incapacidad laboral. Así mismo, se protege a las personas que dependían económicamente de quien percibía una pensión en razón de las circunstancias mencionadas.

Como se puede apreciar, el derecho a la seguridad social demanda el diseño de una estructura básica que, en primer lugar, establezca las instituciones encargadas de la prestación del servicio y precise, además, los procedimientos bajo los cuales este debe ocurrir. En segundo término, debe definir el sistema a tener en cuenta para asegurar la provisión de fondos que garanticen su buen funcionamiento. En este punto cobra especial importancia la labor del Estado, el cual, por medio de asignaciones de sus recursos fiscales, tiene la obligación constitucional de brindar las condiciones necesarias para asegurar el goce del derecho irrenunciable a la seguridad social.

## DERECHO AL DEBIDO PROCESO

Respecto del derecho al debido proceso, se erige en un derecho constitucional fundamental consagrado en el artículo 29 Superior, aplicable tanto a las actuaciones de carácter judicial como a las administrativas. Esta disposición constitucional señala:

**ARTICULO 29.** *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales **y administrativas**.*

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a Leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y **con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio**.*

*(...) a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.*

En punto a este derecho fundamental, el mismo ha de entenderse como aquel deber de las autoridades judiciales y administrativas, de resolver los asuntos de su competencia con estricta sujeción a las normas tanto constitucionales como legales y reglamentarias, proscribiéndose así la arbitrariedad y la subjetividad en las actuaciones, de tal manera que todos los funcionarios, tenemos la obligación de cumplir nuestros deberes sin excedernos en su ejercicio, tal como lo prescribe el artículo 6° de la Carta Política, y por ello, si la omisión del deber funcional o su extralimitación causa un daño a terceras personas, se activa la posibilidad de que la persona afectada demande al Estado para obtener la condigna reparación, como bien lo señala el artículo 90 de la codificación superior.

En tales condiciones, si la propia Constitución consagra derechos fundamentales, como es el caso del derecho de petición, que luego es desarrollado en la Ley, la que de manera sistemática consagra las formas de peticionar, los plazos para resolver etc., esas previsiones equivalen a un procedimiento, que es fuente de obligaciones para las autoridades y a su vez fuente de derechos para los ciudadanos, que legítimamente pueden esperar la observación rigurosa de ese procedimiento, cuya pretermisión, por extralimitación del término para resolver lo pertinente, origina una trasgresión al debido proceso, como garantía que busca enervar la arbitrariedad de los funcionarios públicos.

## DERECHO CONSTITUCIONAL A LA VIDA EN CONDICIONES DIGNAS

En reiterada jurisprudencia, se ha sostenido que el derecho constitucional fundamental a la vida no significa la simple posibilidad de existir sin tener en cuenta las condiciones en que ello se haga, sino que, por el contrario, supone la garantía de una existencia digna, que implica para el individuo la mayor posibilidad de despliegue de sus facultades corporales y espirituales, de manera que cualquier circunstancia que impida el desarrollo normal de la persona, siendo evitable de alguna manera, compromete el derecho consagrado en el artículo 11 de la Constitución.

Así, no solamente aquellas actuaciones u omisiones que conducen a la extinción de la persona como tal, o que la ponen en peligro de desaparecer, son contrarias a la referida disposición superior, sino también todas las circunstancias que incomodan su existencia hasta el punto de hacerla insostenible. Una de ellas, ha dicho la Corte, es el dolor cuando puede evitarse o suprimirse, cuya extensión injustificada no amenaza, sino que vulnera efectivamente la vida de la persona, entendida como el derecho a una existencia digna.

También quebranta esta garantía constitucional, el someter a un individuo a un estado fuera de lo normal con respecto a los demás, cuando puede ser como ellos y la consecución de ese estado se encuentra en manos de otros; con más veras cuando ello puede alcanzarlo el Estado, principal obligado a establecer condiciones de bienestar para sus asociados.

## PENSIÓN ANTICIPADA DE VEJEZ<sup>6</sup>

El artículo 9º de la Ley 797 de 2003, por medio del cual se modificó el parágrafo 4º del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, establece que las personas que (i) padezcan una deficiencia física, síquica o sensorial del 50% o más; (ii) cumplan 55 años de edad y (iii) hayan cotizado en forma continua o discontinua 1000 o más semanas al Régimen de Seguridad Social establecido en la Ley 100 de 1993, serán exoneradas de los requisitos de edad y tiempo de cotización dispuestos en los numerales 1º y 2º de la misma normativa, para obtener su pensión de vejez<sup>7</sup>.

En desarrollo de lo anterior, COLPENSIONES profirió la Circular Interna No. 8 del 2014, con el fin de precisar los criterios jurídicos sobre el reconocimiento de algunas prestaciones sociales, entre ellas, la pensión anticipada de vejez. En particular, el numeral 1.1.1 de la citada circular establece lo siguiente:

### *“1.1.1. Pensión anticipada de vejez por invalidez*

*De acuerdo con lo señalado en la Ley 797 de 2003<sup>8</sup> los requisitos que deben acreditarse para acceder a esta pensión, son los siguientes:*

*Padecer una deficiencia física, síquica o sensorial del 50% o más: De los tres criterios necesarios para calificar la invalidez (deficiencia, minusvalía y discapacidad), la pensión especial exige la concurrencia de uno solo de ellos, y en un porcentaje igual o superior al 50%, por lo que la deficiencia se convierte en una condición clave para diferenciar esta prestación de la pensión de invalidez, ya que esta última exige la pérdida de la capacidad laboral en un porcentaje igual o superior al 50%, pérdida que se determina, se reitera, con la sumatoria de los tres criterios señalados en el Manual Único<sup>9</sup>.*

*“Otro aspecto relevante para distinguir la pensión especial anticipada, de la de invalidez, radico (Sic) en que en la primera de las prestaciones, el legislador no señaló cuál debía ser el origen de la deficiencia, lo que significa que la misma puede ser consecuencia de cualquier tipo de enfermedad, accidental o voluntaria (...)”<sup>10</sup>.*

*En conclusión:  
(...)*

**b) El origen de la "deficiencia" debe ser de origen común**. (Subrayado fuera del texto original).

De conformidad con lo anterior, la H. Corte Constitucional ha determinado que COLPENSIONES exige que se determine el origen de la discapacidad, como un

<sup>6</sup> Extracto tomado de la Sentencia T-462/16 de la Corte Constitucional.

<sup>7</sup> Los numerales 1 y 2 del artículo 33 de la Ley 100 de 1993 establecen lo siguiente: “1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si es hombre. A partir del 1o. de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre. 2. Haber cotizado un mínimo de mil (1000) semanas en cualquier tiempo. A partir del 1o. de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1o. de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015”.

<sup>8</sup> L.797/2003. Artículo 9. Parágrafo 4.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

requisito fundamental para reconocer la pensión anticipada de vejez, toda vez que la asimila con la evaluación de la discapacidad en la pensión de invalidez, establecida en el artículo 38 de la Ley 100 de 1993.

Bajo este supuesto, esa Corporación se ha pronunciado en diferentes oportunidades sobre las características y los requisitos que deben cumplir los ciudadanos para obtener la pensión anticipada de vejez dispuesta en el parágrafo 4º del artículo 33 de la Ley 100 de 1993. En particular, en la sentencia T-007 de 2009<sup>11</sup>, reiterada por la T-201 de 2013<sup>12</sup>, la Corte indicó que este tipo de pensión se confundía con la pensión de vejez y con la de invalidez, por lo que consideró necesario realizar la diferenciación entre las 3 prestaciones sociales.

En esa medida, la Corte Constitucional determinó que la pensión anticipada de vejez se diferencia de la ordinaria de vejez, en la medida en que la primera (i) exonera al solicitante de cumplir el requisito de edad dispuesto en el numeral 1º del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, ya que sólo se pide que el solicitante tenga 55 años y (ii) solo exige 1000 semanas de cotización al Sistema de Seguridad Social, a diferencia de la ordinaria de vejez, en la que las semanas irían aumentado hasta llegar a 1300 al año 2015.

Asimismo, en las mismas sentencias el Tribunal Constitucional estableció que la pensión consagrada en el parágrafo 4º del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, se diferencia de la pensión de invalidez, en la medida en que esta última requiere del conocimiento del origen de la discapacidad, ***“en cambio para la pensión anticipada de vejez no es necesario tener conocimiento del origen de la discapacidad –simplemente que su porcentaje supere el cincuenta por ciento-, ni la cotización de un número de semanas antes de la estructuración o del hecho que la originó –sino, el probar que se tienen 1000 semanas cotizadas en cualquier tiempo”***<sup>13</sup>. (Resaltado fuera del texto original).

Posteriormente, en la sentencia T-665 de 2013<sup>14</sup>, la Corte fue más enfática al determinar que para el reconocimiento de la pensión anticipada de vejez, no es necesario demostrar el origen de la pérdida de capacidad laboral del solicitante, es decir si es común o profesional, toda vez que solo se requiere demostrar que la discapacidad es igual o superior al 50%, las 1000 semanas de cotización al Sistema General de Seguridad Social y tener más de 55 años de edad.

Asimismo, en la sentencia T-326 de 2015<sup>15</sup> la Corte enfatizó en que la necesidad de determinar si la discapacidad es de origen común o profesional, sólo es exigible para el reconocimiento de la pensión de invalidez, y en consecuencia no es aplicable para la pensión anticipada de vejez.

Finalmente en la sentencia T-462 de 2016, la Corte Constitucional reiteró las reglas jurisprudenciales sobre el alcance del parágrafo 4º del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, en particular en lo relacionado con las características y requisitos para obtener la pensión anticipada de vejez estableciendo que:

*a) Desde el trámite legislativo de la Ley 797 de 2003, el Congreso manifestó su voluntad de crear una prestación social diferente a la pensión de invalidez para proteger los derechos de las personas con discapacidad;*

<sup>11</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>12</sup> M.P. Alexei Julio Estrada.

<sup>13</sup> Sentencia T-201 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada.

<sup>14</sup> M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>15</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

b) *Los únicos requisitos que se deben exigir al solicitante para el reconocimiento de la pensión anticipada de vejez son: (i) padecer de una discapacidad igual o superior al 50%; (ii) acreditar 1000 o más semanas de cotización en el Sistema General de Seguridad Social; y (iii) tener más de 55 años de edad.*

c) *No es necesario verificar si la discapacidad es de origen común o profesional para obtener el reconocimiento a la pensión anticipada de vejez.*

## **DEBIDO PROCESO EN LOS TRÁMITES DE CALIFICACIÓN DE LA INVALIDEZ<sup>16</sup>**

Con el fin de establecer si una persona tiene derecho al reconocimiento de alguna de las prestaciones asistenciales o económicas originadas por accidente o enfermedad, producido como consecuencia de la actividad laboral, o por causas de origen común, 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”<sup>17</sup>

Ahora bien, en concordancia con lo establecido en los artículos 38 a 43 de la Ley 100 de 1993, el Decreto 917 de 1999 y el Decreto 2463 de 2001, son las juntas de calificación de invalidez las que tienen como función calificar, mediante un dictamen, el grado de pérdida de la capacidad laboral, el origen de la invalidez y su fecha de estructuración, de conformidad con el manual único para la calificación de la invalidez vigente a la fecha de la calificación.

Concretamente, dentro del trámite de la calificación de invalidez, las juntas deben seguir las siguientes etapas básicas conforme a lo regulado en el capítulo III del Decreto 2463 de 2001, a saber:

*i) La solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral sólo podrá tramitarse cuando las entidades hayan adelantado el tratamiento y rehabilitación integral o se compruebe la imposibilidad de su realización. Al efecto, a tal solicitud se debe allegar el certificado correspondiente (art. 9º del Decreto 917 de 1999 y arts. 23 y 25-3 del Decreto 2463 de 2001).*

*ii) Valoración completa del estado de salud de la persona cuya invalidez se dictamina o se revisa, para lo cual las juntas deben proceder a realizar el examen físico correspondiente antes de elaborar y sustanciar la respectiva ponencia (art. 28 ibid.)*

*iii) Motivación de las decisiones adoptadas por estos organismos, pues deben sustanciar los dictámenes que emiten explicando y justificando en forma técnica científica la decisión que adoptan (arts. 28 a 31 ibid.).” (Negrilla fuera del texto).*

Tal y como lo dispone el artículo 2 del citado decreto, dentro del trámite de la calificación de la invalidez, las actuaciones de los miembros de las juntas deben estar regidas acorde a los postulados “de la buena fe y (...) los principios establecidos en la Constitución Política y en la Ley 100 de 1993...”<sup>18</sup> que son, entre otros, los de respeto a la dignidad humana y el cumplimiento cabal del derecho al debido proceso (arts. 1º y 29 Const.). Por tal razón, éstos deben “contener las

<sup>16</sup> Extracto tomado de la Sentencia T-290/15 de la Corte Constitucional.

<sup>17</sup> Artículo 2, Decreto 917 de 1999.

<sup>18</sup> Artículo 2º, Decreto 2463 de 2001.

*decisiones expresas y claras sobre el origen, fecha de estructuración y calificación porcentual de pérdida de la capacidad laboral” (art. 31 del Decreto 2463 de 2001).*

Sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional ha ilustrado en reiterada jurisprudencia<sup>19</sup>, que los dictámenes que emitan las juntas de calificación deben contener expresamente los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen a esta decisión. Así, de acuerdo al artículo 9 del Decreto 2463 de 2001 los fundamentos de hecho son *“todos aquellos que se relacionan con la ocurrencia de determinada contingencia, lo cual incluye historias clínicas, reportes, valoraciones o exámenes médicos periódicos; y en general, los que puedan servir de prueba para certificar una determinada relación causal, tales como certificado de cargos y labores, comisiones, realización de actividades, subordinación, uso de determinadas herramientas, aparatos, equipos o elementos, contratos de trabajo, estadísticas o testimonios, entre otros, que se relacionen con la patología, lesión o condición en estudio”* y, los fundamentos de derecho son todas las normas que se aplican al caso de que se trate.<sup>20</sup>

Con ese criterio, si a juicio de las juntas de calificación de invalidez se requiere de la práctica de exámenes complementarios o la valoración por personal especializado, diferentes a los que figuren en la historia clínica, se solicitará a la entidad administradora, entidad promotora de salud o a quien hubiere solicitado la calificación que lo suministre en un plazo de quince (15) días, lapso en el cual podrá justificarse su demora (art. 36 del Decreto 2463 de 2001).

En el mismo sentido, el inciso 2º del artículo 26 del Decreto 2464 establece que si vencido el plazo no se han aportado los documentos, *“la junta de calificación de invalidez procederá a decidir con base en los documentos de que disponga, salvo cuando técnica y científicamente se constate que los exámenes requieren de un plazo especial, evento en el cual la junta suspenderá por una sola vez la calificación hasta que se aporte dicho documento.”* En efecto, si una entidad o institución de seguridad social no allega los documentos solicitados, *“se solicitará investigación y sanción a la autoridad competente.”*

El cumplimiento de las normas mencionadas por parte de las juntas, las cuales, como se dijo, cumplen funciones públicas relacionadas con el derecho fundamental a la seguridad social, ha sido considerado por la jurisprudencia constitucional como parte integrante del derecho fundamental al debido proceso de las personas que están surtiendo los trámites para la calificación de su invalidez.<sup>21</sup>

En resumen, al momento de examinar la situación de incapacidad de un afiliado que solicita ser valorado, las juntas de calificación de invalidez deben atender el principio de buena fe y debido proceso, valorando completamente el estado de salud de la persona y, en caso de ser necesario, ordenar a las entidad administradora o empresa promotora de salud, la realización de evaluaciones o exámenes complementarios que considere indispensables para determinar 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”*<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Al respecto ver, T-424 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-328 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>20</sup> Sentencias T-800 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-726 de 2011 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y T-773 de 2009 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>21</sup> Sentencias T-436 de 2005, T-108 de 2007 y T-328 de 2008, entre otras.

<sup>22</sup> Artículo 2, Decreto 917 de 1999.

## **LA IMPORTANCIA DEL DERECHO A LA CALIFICACIÓN POR PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL EN EL MARCO DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL<sup>23</sup>**

El artículo 48 superior consagró la seguridad social como un derecho irrenunciable, que debe garantizarse a todos los habitantes del territorio colombiano. Acorde con lo dispuesto por el citado artículo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que esta prerrogativa tiene una doble configuración jurídica, como derecho que debe garantizarse a todos los habitantes del territorio nacional, y como servicio público de carácter obligatorio y esencial a cargo del Estado, que debe prestarse bajo su dirección, coordinación y control, y con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.<sup>24</sup>

En esa medida, se ha considerado la seguridad social como *“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.”*<sup>25</sup>

En relación con las personas que pierden su capacidad laboral de origen común o profesional, el Sistema General Integral de Seguridad Social previó un conjunto de prestaciones de tipo asistencial y económico, dentro de las cuales se encuentra la pensión de invalidez<sup>26</sup>. Con ese criterio, la evaluación o calificación de la pérdida de capacidad laboral, cobra importancia, por cuanto constituye el medio para establecer si una persona tiene derecho al reconocimiento de aquellas prestaciones, y así garantizar los derechos fundamentales a la vida digna, a la seguridad social y al mínimo vital.

La mencionada calificación es efectuada una vez se haya establecido un diagnóstico clínico del afiliado y constituye un paso anterior para la efectiva determinación del grado. En esta etapa, se analiza, conforme a los lineamientos señalados en el artículo 9 del Decreto 2463 de 2011, la disminución porcentual que el individuo ha experimentado en sus habilidades, destrezas y competencias, que como consecuencia de una enfermedad o un accidente, le impiden desempeñarse laboralmente en condiciones normales.

En esa medida, constituye un derecho para el trabajador que se arrimen al proceso de calificación ante las juntas, todas las historias clínicas, informes médicos y exámenes médicos actualizados de quienes lo han tratado, que derive en una valoración íntegra y objetiva sobre su patología.

Conforme a lo expuesto, el resultado de la valoración que realizan los organismos médicos competentes es el que configura el derecho a la pensión deprecada, pues como se indicó anteriormente, ésta arroja el porcentaje de pérdida de capacidad laboral. De allí que la evaluación y remisión de todo el material probatorio que forme parte de los deberes de las entidades encargadas de reconocer pensiones, pues sin ellas no existiría fundamento para el reconocimiento pensional.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Extracto tomado de la Sentencia T-290/15 de la Corte Constitucional.

<sup>24</sup> T-646 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>25</sup> Sentencia T-1040 de 2008, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>26</sup> Ver los artículos 38 y 206 de la Ley 100 de 1993, así como el artículo 40 del Decreto Ley 1295 de 1994.

<sup>27</sup> T-038 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

## CASO CONCRETO

De las pruebas allegadas al proceso, se advierte que la presente acción de tutela tiene como objeto que la Administradora Colombiana de Pensiones y la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca subsanen el error cometido en lo relacionado con la emisión y análisis del Dictamen de Pérdida de Capacidad Laboral requerido por el accionante, para que, en últimas, COLPENSIONES proceda a reconocer al actor la pensión anticipada de vejez por invalidez.

Debe señalarse al respecto que, el dilema suscitado en la acción constitucional de la referencia atiende a que, el documento presentado por el tutelante ante COLPENSIONES como soporte de la Pérdida de Capacidad Laboral fue rechazado por la Administradora Pensional, pues según se consignó en el Oficio No. BZ 2020\_7040481 del 27 de julio de 2020, el mismo no cumple los requisitos exigidos, en tanto el referido documento corresponde a una ponencia y no al dictamen definitivo.

Bajo este supuesto, COLPENSIONES concedió al accionante el término de 1 mes para presentar el documento relacionado debidamente corregido, para de esta manera concluir el trámite y emitir una decisión sobre la prestación reclamada.

Así las cosas, a efectos de estudiar el caso planteado, resulta necesario señalar que, la acción de tutela fue consagrada en la Constitución con el objetivo de garantizar los derechos fundamentales de las personas cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o por particulares para los casos que ha establecido la ley. No obstante, la solicitud de amparo no sustituye los medios ordinarios de defensa ante los jueces o autoridades administrativas por lo que goza de un carácter subsidiario y residual.

Ahora bien, respecto al tema pensional, la jurisprudencia constitucional ha establecido que, por regla general y en virtud del principio de subsidiariedad, la acción de tutela no procede para lograr estas prestaciones, toda vez que el legislador ha dispuesto medios de defensa ordinarios para solucionar ese tipo de conflictos, ya sea ante la jurisdicción ordinaria laboral o la contencioso administrativa.

Sin embargo, la Corte ha admitido que se concedan prestaciones de contenido pensional a través del recurso de amparo constitucional en situaciones excepcionales. Así, la Sentencia T-334 de 2011 identificó las siguientes reglas jurisprudenciales para admitir la procedencia de la tutela:

*“ (i) Que no exista otro medio idóneo de defensa judicial, aclarando que ‘la sola existencia formal de uno de estos mecanismos no implica per sé que ella deba ser denegada<sup>28</sup>. La idoneidad debe ser verificada por el juez constitucional en cada caso concreto, preguntándose si las acciones disponibles protegen eficazmente los derechos fundamentales de quien invoca la tutela, ya sea como mecanismo transitorio o no<sup>29</sup>.*

*(ii) Que la acción de tutela resulte necesaria para evitar la consumación de un perjuicio irremediable y/o una inminente afectación a derechos fundamentales.*

---

<sup>28</sup> Sentencia T- 433 de 2002.

<sup>29</sup> Sentencia T-042 de 2010.

*(iii) Que la falta de reconocimiento y/o pago de la pensión se origine en actuaciones que, en principio, permitan desvirtuar la presunción de legalidad que gozan las actuaciones de las entidades administradoras del servicio público de la seguridad social.*

*(iv) Que se encuentre acreditado el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios para el reconocimiento y/o pago de la pensión o que, sin que ello se encuentre plenamente demostrado, exista un alto grado de certeza respecto de la procedencia de la solicitud<sup>30</sup>.*

*(v) Que a pesar de que le asiste al accionante el derecho pensional que reclama, este fue negado de manera caprichosa o arbitraria<sup>31</sup>.*”

Teniendo en cuenta lo anterior, debe precisarse que lo solicitado por la parte actora en este caso, es que se ordene a Colpensiones que proceda a realizar el estudio de la pensión de vejez por invalidez del tutelante, teniendo en cuenta para el efecto el Dictamen No. 19107428 de PCL de fecha 06 de mayo de 2020, correspondiente al caso del señor ROBERTO GARZÓN LONDOÑO, expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca, pues, pese a que el mismo se denomina ponencia, contiene la totalidad de los elementos que componen el dictamen de PCL, mucho más cuando sobre el documento en mención, el 15 de julio de 2020 fue emitida constancia de ejecutoria por parte del Director Administrativo Sala 2 de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca.

Frente al panorama descrito debe reiterarse que la H. Corte Constitucional en múltiples ocasiones ha señalado que la acción de tutela resulta, en principio, improcedente para el reconocimiento de prestaciones de carácter pensional, cuando el accionante cuenta con otros medios de defensa judicial para resolver tales controversias, debido a su carácter subsidiario y excepcional, y que la efectividad del derecho depende del cumplimiento de requisitos y condiciones señaladas en la Ley.

Sobre el punto debe recordarse que la Corte Constitucional ha sostenido que

*"por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, comoquiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”.*

En ese orden de ideas, es necesario destacar que la Corte Constitucional ha definido el perjuicio irremediable como:

*"aquel que resulta del riesgo de lesión al que una acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares somete a un derecho fundamental que, de no resultar protegido por la vía judicial en forma inmediata, perdería todo el valor subjetivo que representa para su titular y su valor objetivo como fundamento axiológico del ordenamiento jurídico.*

---

<sup>30</sup> Sentencia T-248 de 2008.

<sup>31</sup> Sentencia T-063 de 2009.

*También ha considerado que debe tratarse de un perjuicio inminente, es decir que está por suceder prontamente, resultando impostergable la protección judicial reclamada dada la gravedad de la situación generadora de la vulneración de derechos fundamentales, pues "si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna", por lo que requiere la adopción de medidas urgentes para restablecer el menoscabo ocasionado"*

De conformidad con lo anterior, se entiende por perjuicio irremediable, toda lesión o afectación a un derecho fundamental en virtud de una acción u omisión de las autoridades públicas, que de no ser amparado en forma inmediata, perdería todo el valor subjetivo que representa para su titular.

En esta medida si el afectado por una decisión administrativa que estima contraria al ordenamiento jurídico cuenta con la posibilidad de ejercer las acciones o recursos previstos para salvaguardar los derechos amenazados o vulnerados, el mecanismo de amparo constitucional no tiene la virtualidad de desplazarlos ni de convertirse en un recurso adicional o supletorio de las instancias propias de cada jurisdicción.

Por todo lo anterior, y previo al análisis de fondo del conflicto planteado, debe el juez de tutela analizar si el ordenamiento jurídico tiene previstos otros medios de defensa judicial para la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados o amenazados, y si los mismos son lo suficientemente idóneos y eficaces para otorgar una protección integral<sup>32</sup>.

Al respecto, y sobre la base que la inconformidad que llevó al accionante a promover esta acción es mantener en vilo su reconocimiento pensional, atendiendo al pronunciamiento que recientemente emitió Colpensiones en el que le señaló que para poder resolver sobre la pensión anticipada de vejez por invalidez se requiere la presentación de documento idóneo para acreditar el requisito de pérdida de capacidad laboral, concretamente dictamen definitivo de PCL y no una ponencia, el Despacho debe señalar que no se advierte una decisión definitiva de la Administración respecto a la solicitud pensional elevada; más bien se observa que en el Oficio No. BZ 2020\_7040481 del 27 de julio de 2020, se consignó el requerimiento de una documentación para continuar con la tramitación de la solicitud pensional presentada por el actor mediante petición del 23 de julio de 2020.

Dicho lo anterior, no se observa amenaza a los derechos invocados en la acción de tutela por el accionante, tornando improcedente e innecesaria la intervención de este Despacho para promover algún tipo de protección por esta vía preferente y sumaria, tendiente a ordenar el reconocimiento pensional solicitado.

Esto es así por cuanto, pese a constatarse según la copia de la cédula de ciudadanía que el actor es un sujeto de especial protección, al tener 70 años de edad, las entidades accionadas evidencian estar actuando dentro del marco legal aplicable para este tipo de trámites; pues, en primera medida se advierte que, la Junta Regional efectuó la valoración que le fue encomendada oportunamente y, en segunda medida, que el requerimiento pensional se elevó ante COLPENSIONES el 23 de julio de 2020, es decir que apenas han pasado dos meses desde la radicación.

Sobre este asunto en concreto cabe reiterarse que, tratándose de peticiones que involucran la solicitud de reconocimientos pensionales, la Administradora pensional respectiva debe resolverlas en un término no mayor a cuatro (4) meses, contados a partir de la presentación de la petición, por lo que tampoco se constata la vulneración del derecho fundamental de petición alegado, respondiendo en forma

---

<sup>32</sup> Ver entre otras la sentencia T-353 de 2005. M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

negativa el segundo problema jurídico planteado, pues no se han excedido los términos legales para que la respuesta sea oportuna.

En virtud de lo anterior, se constata que la actuación administrativa respecto al reconocimiento pensional aún se encuentra en trámite dentro de los plazos legalmente establecidos, tornando inviable la definición de la solicitud pensional a través de esta vía judicial excepcional, pues no se constata arbitrariedad que derive en la configuración de un perjuicio irremediable en la definición de la situación pensional del accionante.

Además de lo anterior, porque en lo relativo al argumento relacionado con la situación económica del tutelante, como sustento de vulnerabilidad para materializar la procedencia de la tutela, una vez verificada por parte del Juzgado la información que sobre el señor ROBERTO GARZÓN LONDOÑO reposa en la Base de Datos Unica de Afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud, se advierte que el accionante figura como cotizante activo del régimen contributivo, dejando sin sustento probatorio el alegato señalado en los hechos de la tutela, en lo relativo a un insuficiente ingreso económico que comprometa su mínimo vital.

En suma, ante la indefinida situación administrativa con ocasión del requerimiento que al actor le fue efectuado por parte de Colpensiones, debe precisarse que, según lo probado en el plenario, lo que procedía era que el señor ROBERTO GARZÓN LONDOÑO al obtener la respuesta de la Junta de Calificación de Bogotá y Cundinamarca en la que señalan que el documento que le fue notificado corresponde al Dictamen definitivo de PCL y que el mismo se encuentra en firme según la constancia de ejecutoria emitida, se hubiere dirigido en breve ante la Administradora Colombiana de Pensiones manifestando esta situación, para que así se diera continuidad a la actuación de acuerdo al ejercicio de verificación efectuado en el acto de trámite contenido en el Oficio No. BZ 2020\_7040481 del 27 de julio de 2020.

Por manera que, si el actor encontraba que existe fundamento para que Colpensiones proceda a definir su derecho pensional en virtud del dictamen de PCL aportado, como fue solicitado en la petición tercera de la tutela, en aplicación del privilegio de la decisión previa del que goza la administración, debía ceñirse a las vías administrativas iniciadas y de esta manera agotar el trámite administrativo previo que debe concluir con un acto administrativo definitiva, que eventualmente podría someterse a control judicial, puesto que accionar directamente, como ocurrió en este caso, implica, de un lado, desconocer uno de los requisitos para ejercitar adecuadamente el derecho de acción, y de otro, someter a la jurisdicción a congestiones innecesarias, dado que es posible que la contención se pueda solucionar en sede administrativa.

Por lo expuesto, teniendo en cuenta que la parte actora tiene otros mecanismos de defensa actualmente en sede administrativa y, no advirtiendo perjuicio irremediable, se declarará la improcedencia de esta acción constitucional, por cuanto no se observa amenaza a los derechos que se alegan como vulnerados.

En conclusión y resolviendo el *primer problema jurídico* planteado, se tiene que la acción de tutela en este caso es improcedente, de conformidad con los artículos 86 de la C. P. y 6 del Decreto 2591 de 1.991, según los cuales la acción de tutela es un mecanismo subsidiario y residual, que no reemplaza los medios ordinarios de defensa judicial y ante la falta de afectación o amenaza de los derechos fundamentales alegados en la solicitud de tutela.

Pese a lo anterior, a juicio del Despacho si existe una actuación que merece pronunciamiento por parte de esta Juzgadora en el desarrollo de la actuación adelantada por COLPENSIONES, concretamente en lo atinente a negarse a valorar el soporte de PCL que adjuntó a la solicitud pensional el accionante, pues con lo dicho en el Oficio No. BZ 2020\_7040481 del 27 de julio de 2020, se observa que con ligereza se resta valor probatorio al documento que emitió la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca y que aportó el accionante para efectos pensionales, bajo un señalamiento formalista en el que se desestima el dictamen por su titulación.

Así entonces, será necesario recordarle a la Administradora Colombiana de Pensiones que según lo dispuesto en el Decreto 1352 de 2013, "*Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones*", en el marco de la calificación de invalidez a cargo de las Juntas de calificación, se entiende por dictamen:

*ARTÍCULO 40. Dictamen. Es el documento que deberá contener siempre, y en un solo documento, la decisión de las Juntas Regionales en Primera Instancia o Nacional de Calificación de Invalidez en Segunda Instancia, sobre los siguientes aspectos:*

*a) Origen de la contingencia, y*

*b) Pérdida de capacidad laboral junto con su fecha de estructuración si el porcentaje de este último es mayor a cero por ciento de la pérdida de la capacidad laboral (0%).*

*Así como, los fundamentos de hecho y de derecho y la información general de la persona objeto del dictamen.*

*Lo anterior, debe estar previamente establecido en la calificación que se realiza en primera oportunidad y las Juntas Regionales y la Nacional en el dictamen resolverán únicamente los que hayan tenido controversia respecto del origen, la pérdida de la capacidad laboral, la fecha de estructuración y transcribirá sin ningún tipo de pronunciamiento, ni cambio alguno, aquellos que no hayan tenido controversia.*

*La decisión del dictamen será tomada por la mayoría de los integrantes de la Junta de Calificación de Invalidez o sala según sea el caso y todos sus integrantes tienen la responsabilidad de expedirlo y firmarlo en el formulario establecido por el Ministerio del Trabajo. Cuando exista salvamento de voto, el integrante que lo presente deberá firmar el dictamen, dejando constancia en el acta sobre los motivos de inconformidad y su posición, sin que esa diferencia conceptual sea causal de impedimento alguno.*

*PARÁGRAFO. Los dictámenes emitidos por las Juntas de Calificación de Invalidez, no son actos administrativos.*

Dicho esto, una vez revisado el plenario y atendiendo lo manifestado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca en la contestación a la acción de la referencia, el documento titulado como ponencia que contiene el Dictamen No. 19107428 de PCL de fecha 06 de mayo de 2020, correspondiente al caso del señor ROBERTO GARZÓN LONDOÑO, expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca, cumple cabalmente con los elementos enunciados en el artículo transcrito, por lo que se exhortará a COLPENSIONES para que en el marco de sus competencias, de acuerdo a la normatividad aplicable al caso, resuelva lo pedido por el accionante en lo relativo al reconocimiento de la pensión especial de vejez por invalidez, teniendo en cuenta para el efecto el mencionado dictamen y la correspondiente constancia de ejecutoria.

Finalmente, dado que la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA** demostró que no tiene responsabilidad en la definición de la solicitud pensional del actor, pues se acreditó el cumplimiento del deber legal encomendado, al haber emitido oportunamente y siguiendo los requisitos legales el Dictamen No. 19107428 de PCL de fecha 06 de mayo de 2020, se desvinculará de esta actuación a la Junta, por falta de legitimación en la causa por pasiva.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Veintitrés Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Segunda, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por Autoridad de la ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el amparo de tutela solicitado por el señor **ROBERTO GARZÓN LONDOÑO**, quien actúa en nombre propio, en lo relativo al reconocimiento de la pensión de vejez por invalidez, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NEGAR** la protección del derecho fundamental de petición, con apoyo en las argumentaciones consignadas en la parte considerativa.

**TERCERO: EXHORTAR** a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** para que en el marco de sus competencias, dentro del plazo legal anotado y de acuerdo a la normatividad aplicable al caso, resuelva lo pedido por el accionante en lo relativo al reconocimiento de la pensión especial de vejez por invalidez, tendiendo en cuenta para el efecto el Dictamen No. 19107428 de PCL de fecha 06 de mayo de 2020, correspondiente al caso del señor **ROBERTO GARZÓN LONDOÑO**, expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca y su correspondiente constancia de ejecutoria.

**CUARTO: DESVINCULAR** a la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA** de esta actuación, por las razones anotadas.

**QUINTO:** Notifíquese por el medio más expedito al accionante y las entidades demandadas, conforme al artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**SEXTO:** Si no fuere impugnado el presente fallo, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 31. Decreto. 2591).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**MARÍA TERESA LEYES BONILLA**  
Juez

Firmado Por:

**MARIA TERESA LEYES BONILLA**  
JUEZ CIRCUITO

**JUZGADO 023 ADMINISTRATIVO-SECCION 2 DEL CIRCUITO DE  
BOGOTA**

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:

**fc9d00ac3059f82a79d3eaf15d06c886b59ea3fcdf92e2b4db6b683b2  
2371a3d**

Documento generado en 05/10/2020 04:07:19 p.m.