

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SESENTA Y SEIS (66) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
-SECCIÓN TERCERA-

Bogotá D.C, treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

PROCESO:	11001-33-43-066-2021-00120- 00
DEMANDANTE:	ALBERTO OSORIO HERRERA
DEMANDADO:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES
ACCIÓN:	TUTELA

Pasa el Despacho a decidir de fondo la acción constitucional impetrada por Alberto Osorio Herrera a través de su apoderada judicial en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones.

1. SITUACIÓN FÁCTICA

1.1. De la acción de tutela

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 86 del Estatuto Superior, Alberto Osorio Herrera a través de su apoderada judicial promovió acción de tutela en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones por considerar que le está vulnerando sus derechos fundamentales de petición y debido proceso.

Solicitud que fundamento en los hechos y consideraciones que a continuación se enuncian:

Informó que mediante dictamen de pérdida de capacidad laboral No. 3615293, calificó al accionante, otorgando porcentaje de pérdida de capacidad laboral equivalente al 53,51% con fecha de estructuración 25 de junio de 2020.

Que el día 25 de agosto de 2020, por servicio de mensajería Servientrega se remitió a la accionada bajo guía No. 9116160510, inconformidad contra dictamen de pérdida de capacidad laboral.

Que al hacer seguimiento a la guía se evidenció que la inconformidad fue radicada ante Colpensiones el día 31 de agosto de 2020, bajo BZ 2020_8526746.

Refirió que se recibió carta de compromiso por parte de Colpensiones donde confirmaron el recibido del radicado 2020-8526746, donde se indicó:

“Nos permitimos informarle que su solicitud ha sido recibida, la cual atenderemos dentro de los términos de la ley. (...) Así mismo, le comunicamos que, a la fecha, se está dando traslado al área correspondiente para que inicie el estudio de su solicitud”

Señaló que procedió a solicitar ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá, el 17 de diciembre de 2020, bajo radicado 20121700005, información respecto de si Colpensiones había remitido el expediente del actor para que esta corporación, resuelva la inconformidad presentada contra el dictamen.

Que radicó en Colpensiones el día 15 de diciembre, bajo el radicado BZ. 2020-12851765, solicitud de información respecto del estado de la inconformidad presentada contra dictamen de pérdida de capacidad laboral No. 3615293 del 16 de julio del 2020, radicado con BZ. 2020_8526746.

Que el día 21 de diciembre de 2020, se recibió respuesta de Colpensiones a la solicitud BZ. 2020-12851765, por medio de oficio 2020_12908614-2696487 en donde indicaron:

“(...)Así las cosas y en atención a su solicitud, le informamos que la inconformidad radicada se encuentra dentro de los términos legales y el pago de honorarios ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez está en estudio por parte de esta Administradora, una vez los documento se encuentren completos se procederá a solicitar la correspondiente, en este caso una factura (...)”

Que el día 22 de enero del 2021-658646 se radicó en Colpensiones respuesta al oficio No. 2020-12908614, y se solicitó ante la Administradora información del estado de la inconformidad con BZ. 2020_8526746, en los siguientes términos:

“PRIMERO. Solicitó a Colpensiones se sirva a informar si a la fecha ya procedieron a cancelar los honorarios correspondientes ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez”

Manifestó que el día 25 de enero de 2021, por medio de oficio 2021_846393, la accionada informó que para dar trámite a la inconformidad presentada era necesario aclarar el lugar de residencia del calificado, por tanto, requirió la actualización de datos del señor Alberto Osorio Herrera, toda vez que se registran dos direcciones diferentes.

Que el 27 de enero de 2021, recibió respuesta a la solicitud radicada el 22 de enero de 2021, en la que indicaron lo siguiente:

“Así las cosas, esta administradora de pensiones procedió a crear el radicado interno No. 2021_807731 en el que nos informan que el caso se encuentra en trámite de revisión de expediente y posterior pago a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca”

Que el 1 de febrero de 2021, recibió por correo electrónico comunicado de la Junta Regional de Invalidez de Bogotá, respecto de la petición radicada el 17 de diciembre de 2020, radicado 20121700005, en la que manifestaron:

“Revisando las bases de datos y documentos de los casos que reposan en esta Junta Regional de Calificación de Invalidez, se observa que NO EXISTE REGISTRO DE CASO RADICADO NI PROCESO ADELANTADO para el paciente OSORIO HERRERA ALBERTO C.C 16359104 ”

Que teniendo en cuenta el requerimiento efectuado por la accionada el día 02 de marzo de 2021, se radicó ante la Entidad la respuesta al requerimiento del 25 de enero de 2021, allegando la información solicitada. De igual modo insistió en la solicitud de trámite a la inconformidad presentada contra el dictamen No. 3615293.

Adujo que han transcurrido más de 9 meses desde la radicación de la inconformidad contra dictamen de pérdida de capacidad laboral ante la accionada sin recibir respuesta de fondo por parte de COLPENSIONES.

2. Material probatorio

Junto con el escrito de tutela allegó la siguiente documentación:

- Dictamen de Pérdida de Capacidad Laboral No. 3615293
- Guía de envío, sello de radicado de inconformidad contra dictamen de pérdida de capacidad laboral radicado BZ. 2020_8526746 del 31 de agosto de 2020.
- Acuse de recibido de Colpensiones del 31 de agosto de 2020, radicado BZ. 2020_8526746.
- Solicitud radicada en la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá radicada el 17 de diciembre de 2020, bajo radicado 20121700005.
- Solicitud de información del estado de inconformidad radicada ante Colpensiones el 15 de diciembre de 2020, radicado BZ. 2020_12851765.
- Respuesta allegada por Colpensiones el 21 de diciembre de 2020, radicado BZ. 2020_12908614.
- Solicitud de información – respuesta a oficio radicada ante Colpensiones el 22 de enero de 2021, radicado BZ. 2021_658646.
- Respuesta de la Junta Regional allegada el 01 de febrero de 2021.
- Oficio emitido por Colpensiones del 25 de enero de 2021, radicado 2021_846393.
- Respuesta de Colpensiones del 27 de enero de 2021.
- Copia de la respuesta al requerimiento de Colpensiones, radicado el 02 de marzo

3. Actividad procesal

Mediante auto de fecha 20 de mayo de 2021, se admitió la acción constitucional, en él se dispuso la notificación al presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, o a quien haga sus veces, para que en garantía al ejercicio del derecho de contradicción se pronunciara respecto de los elementos fácticos que aquí se debaten y para que aportara las pruebas que pretendiera hacer valer.

4. CONTESTACIÓN

4.1. Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones

No emitió pronunciamiento al respecto

5. CONSIDERACIONES

5.1. Problema jurídico

El Despacho debe establecer ¿Se vulneró por parte de Colpensiones los derechos fundamentales de petición y debido proceso invocados por el señor Alberto Osorio Herrera al no recibir respuesta a su petición de fecha 31 de agosto de 2020, radicado BZ2020_8526746?

Para resolver el problema jurídico planteado y por efectos metodológicos el Despacho abordará los siguientes temas:

i) La tutela y sus requisitos generales de procedibilidad; ii) derecho de petición; (iii) debido proceso iv) caso concreto.

5.3. La tutela y sus requisitos generales de procedibilidad

El artículo 86 de la Constitución Política, establece que la acción de tutela es una herramienta judicial de carácter subsidiario y residual para la protección de los derechos fundamentales ante su vulneración o amenaza, cuando no exista otro medio idóneo para su protección, o cuando existiendo otros medios de defensa judicial, se requiera acudir al amparo constitucional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable¹.

La sola existencia de un medio alternativo de defensa judicial no implica automáticamente la improcedencia de la acción de tutela², dado que el medio judicial debe ser idóneo y eficaz para la defensa de los derechos fundamentales³.

Esta acción tiene carácter subsidiario y residual ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales, cuando no exista otro medio idóneo para su protección, o cuando existiendo otros medios de defensa judicial, se requiera

¹ Corte Constitucional, sentencias C-1225 de 2004; SU-1070 de 2003; T-827 de 2003; SU — 544 de 2001; T—225 de 1993.

² Sentencia T-972 de 2005.

³ Sentencias T-626 de 2000; T-585 de 2002; T-315 de 2000; T-972 de 2005 y T-822 de 2002, entre otras.

acudir al amparo constitucional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable⁴.

5.4. Derecho de petición

Para resolver si en este caso hay transgresión alguna al derecho de petición, es menester citar el contenido del artículo 23 de la Constitución Política, así:

“ARTÍCULO 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

En concordancia con lo anterior, los artículos 13 y 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificados por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, establecen que toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición y, por lo tanto, incluye el derecho a obtener una respuesta completa y de fondo.

Adicionalmente, la precitada normativa dispone que, de forma general, toda petición debe solucionarse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción, salvo situaciones especiales; por ejemplo, cuando se trata de solicitudes relativas a documentos e información se dispondrá de diez (10) días y cuando se trate de consultas dirigidas a una entidad sobre las materias a su cargo treinta (30) días.

Finalmente, el parágrafo único del referenciado artículo 14, prevé que en aquellos casos en que la autoridad no pueda resolver una solicitud en los plazos señalados, deberá informarlo al interesado y, de todas formas, atenderla dentro un plazo razonable, el cual no podrá exceder el doble del inicialmente previsto.

Por su parte, la Corte Constitucional determinó cuáles son los elementos esenciales del derecho fundamental de petición, así: (i) la formulación de la petición, esto es, la posibilidad de dirigir solicitudes respetuosas a las autoridades y particulares, sin que les sea dada la oportunidad de negarse a recibirlas y

⁴ Corte Constitucional, sentencias C-1225 de 2004; T- 698 de 2004, SU-1070 de 2003; T-827 de 2003; SU – 544 de 2001; T-1670 de 2000, entre otras.

tramitarlas⁵; (ii) la pronta resolución, ello significa, la definición de fondo del asunto planteado dentro de un término razonable⁶; una respuesta de fondo, o sea, la resolución definitiva de lo pedido, sea positivo o negativo, de forma clara (inteligible y de fácil comprensión), precisa (que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas⁷), congruente (abarque la materia objeto de la petición y sea conforme lo solicitado) y consecuente con el trámite surtido; y (iii) la notificación al peticionario, es decir, la información efectiva del solicitante respecto de la decisión que, con motivo de su petición, se ha producido⁸.

Finalmente, no se puede perder de vista que la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, también ha sostenido que tratándose de los recursos en sede administrativa o de las solicitudes de revocatoria directa, estos resultan ser equivalentes a una petición en los términos del artículo 23 de la Constitución Política, por lo que procede la protección constitucional de dicho derecho, cuando se encuentre demostrado que la autoridad administrativa no los resolvió dentro del término legal establecido para ello⁹

5.5. Derecho al debido proceso

La jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁰, respecto al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política, ha dispuesto que se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas con el fin de que todos los integrantes de la comunidad, puedan defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Constitución, definido como: *“(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado*

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-124 de 2007. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-814 de 2005. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-510 de 2004. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-249 de 2001. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo

⁹ Sentencias T-035A/13, Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-682 de 2017, Magistrada sustanciadora: Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰ Corte Constitucional Sentencia C- 214 de 1994

funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados¹¹

En este orden de ideas, concluyó la Corte que cualquier transgresión a las garantías mínimas mencionadas anteriormente, atentaría contra los principios que gobiernan la actividad administrativa, (igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción) y vulneraría los derechos fundamentales de las personas que acceden a la administración o de alguna forma quedan vinculadas por sus actuaciones.

De acuerdo a lo expuesto, el debido proceso administrativo consagrado como derecho fundamental, se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente establecida en la ley, como también las funciones que les corresponden cumplir y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión; pues el papel de dicho derecho no es cumplir con las funciones descritas, sino que además, es un medio imprescindible para la realización de los demás derechos constitucionales.

6. Caso en concreto

En el presente caso la parte actora interpuso acción de tutela en contra de Colpensiones por considerar que dicha entidad vulneró sus derechos fundamentales de petición y debido proceso al no obtener respuesta a la petición elevada el 31 de agosto de 2020, esto con relación a la inconformidad del dictamen de pérdida de capacidad laboral del Señor Alberto Osorio Herrera.

Revisadas las pruebas allegadas al expediente digital se puede evidenciar que Colpensiones emitió dictamen de pérdida de capacidad laboral y ocupacional el 16 de julio de 2020, al señor Alberto Osorio Herrera teniendo como resultado un valor final de 53,51%.

¹¹ Sentencia C- 214 de 1994 citada en Sentencia T -010 de 2017

Se acreditó que dicho dictamen fue notificado a la apoderada de la parte actora el día 13 de agosto de 2020, concediendo el término de 10 días para manifestar si presentaba alguna inconformidad frente al mismo.

Mediante Guía No. 9116160510 del servicio de mensajería Servientrega de fecha 25 de agosto de 2020, remitió a la entidad accionada el escrito de inconformidad al dictamen de pérdida de capacidad laboral.

Mediante radicado No. 2020_8526746 de fecha 31 de agosto de 2020, Colpensiones informó que la solicitud de inconformidad del dictamen había sido recibida por la entidad.

Mediante radicado No. 201217000005 de fecha 17 de diciembre de 2020, solicitó a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca información si a la fecha Colpensiones había remitido el expediente del accionante con el fin de resolver la inconformidad presentada con el dictamen de pérdida de capacidad laboral No. 3615293 del 16 de julio de 2020, quien contestó que no existe registro radicado ni proceso adelantado para el accionante.

También esta acreditado que mediante radicado 2020_12851765 de fecha 15 de diciembre de 2020, la parte actora solicitó a Colpensiones que informara si había remitido el expediente del actor a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca para el correspondiente estudio de la inconformidad, asimismo para que informara si ya se había cancelado los honorarios correspondientes a favor de la Junta Regional con el fin de estudiar la inconformidad presentada.

De igual manera el 21 de diciembre de 2020, mediante radicado 2020_12908614-2696487 Colpensiones informó que la inconformidad radicada se encuentra dentro de los términos legales y el pago de honorarios ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez está en estudio por parte de la entidad.

Se probó que la entidad accionada solicitó a la parte actora el día 25 de enero de 2021 actualizar la dirección con el fin de continuar con el trámite de inconformidad. Situación que la demandante acató remitiendo la información el 2 de marzo de 2021.

Finalmente se probó que la entidad accionada informó al señor Alberto Osorio Herrera que se creó el radicado interno No 2021_807731 informando que el caso se encuentra en trámite.

El Decreto Ley 019 de 2012 en su artículo 142 dispone:

“(…)

Calificación del estado de invalidez. El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de invalidez vigente a la fecha de calificación.

(…) Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, a las Administradoras de riesgos Profesionales ARP, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. En caso de que el interesado no este 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 termino de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden acciones legales,”

Asimismo, La Ley 1562 de 2012 en su artículo 17 dispone:

“Artículo 17 Honorarios Juntas Nacionales y Regionales. Los honorarios que se deben cancelar a las Juntas Regionales y Nacionales de calificación de Invalidez, de manera anticipada, serán pagados por la administradora del fondo de Pensiones en caso de que la calificación de origen en primera oportunidad sea común; en caso de que la calificación de origen sea laboral en primera oportunidad el pago debe ser cubierto por la administradora de riesgos Laborales, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo”.

Ahora bien, la entidad accionada no contestó el requerimiento que hizo este despacho con el fin de que diera respuesta a los hechos expuestos en la presente tutela, ni justificó tal omisión, se dará aplicación a la presunción de veracidad consagrada en el artículo 20 del Decreto 2591, según el cual, si el informe no fue rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrá por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano.

Visto lo anterior, se puede evidenciar el incumplimiento de los deberes de Colpensiones pues configura una verdadera vulneración de los derechos

fundamentales que hace viable la intervención del juez constitucional en sede de tutela, pues la definición de pérdida de capacidad laboral del señor Alberto Osorio Herrera, es necesaria incluso para que pueda acudir ante el juez ordinario a discutir dicha calificación, si luego de resuelto algún recurso interpuesto le sigue generando inconformidad el porcentaje definitivo asignado.

Aquí de entrada aparece una vulneración clara no solo a su derecho fundamental de petición sino al debido proceso que tiene como componente no solo la posibilidad de recibir una respuesta oportuna, clara, congruente y ser notificada al actor, sino también, el derecho a que se resuelva las inconformidades realizadas dentro de los términos establecidos por la ley, situación que se ha visto afectada por la desidia de Colpensiones en asumir el pago de los honorarios que son un prerequisite para que se surta una respuesta a la inconformidad presentada al dictamen de pérdida de capacidad laboral de manera oportuna trasladando al usuario las consecuencias adversas de la demora en el pago de los honorarios que se requiere para que el expediente sea remitido a la Junta Regional de calificación.

En vista de lo anterior se ordenará a COLPENSIONES que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación, de la presente decisión, efectué el pago de honorarios a favor de la Junta Regional de Calificación de Bogotá y Cundinamarca y remita el expediente a fin de que se resuelva la inconformidad al dictamen de pérdida de capacidad laboral No. DML 3615293 del 16 de julio de 2020.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Sesenta y Seis (66) Administrativo Oral de Bogotá D.C. - Sección Tercera - administrando Justicia en nombre de la República de Colombia, y por autoridad de la Ley

RESUELVE:

PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales invocados por el señor Alberto Osorio Herrera conforme a lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR al presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, o a quien haga sus veces, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente decisión, efectué el pago de honorarios a favor de la Junta Regional de Calificación de Bogotá y Cundinamarca y remita el expediente a fin de que se resuelva la inconformidad al dictamen de pérdida de capacidad laboral No. DML 3615293 del 16 de julio de 2020.

TERCERO: NOTIFICAR esta providencia a las partes por el medio más expedito, advirtiéndoles que el mismo puede ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación conforme lo previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: REMITIR las diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada la sentencia dentro de los tres días siguientes a su notificación.

Notifíquese y Cúmplase,

**MILTON JOJANI MIRANDA MEDINA
JUEZ**

Firmado Por:

**MILTON JOJANI MIRANDA MEDINA
JUEZ
JUZGADO 066 ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA DE LA CIUDAD DE
BOGOTA, D.C.-SANTAFE DE BOGOTA D.C.,**

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:
71b449e48fccdcad21feba588efc9f27c36c8f03c70627259912b2b45bf65e94
Documento generado en 31/05/2021 01:47:20 PM

PROCESO: 11001-33-43-066-2021-00120- 00
ACCIONANTE: ALBERTO OSORIO HERRERA
ACCIONADA: COLPENSIONES
ACCION: TUTELA

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>