El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la Secretaría de esta Sala.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, 14 de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado ponente: **Andrés Medina Pineda**

Acción de Tutela	
Asunto:	Sentencia de segunda instancia
Radicación:	No. 70-001-33-33-007**-2019-00313-01**
Demandante:	**María Leonor Vásquez Chamorro**
Demandado:	**Administradora Colombiana de pensiones – COLPENSIONES**
Procedencia:	Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Sincelejo

Tema: *Protección del derecho fundamental al debido proceso / Seguridad Social / Calificación de la pérdida de capacidad Laboral / improcedencia de la acción / Revoca / Concede*

1. EL ASUNTO POR DECIDIR

Una vez agotadas las etapas propias del proceso, procede la Sala a dirimir la impugnación presentada por la accionante contra el fallo proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo el 13 de septiembre de 2019[1].

2. LA SÍNTESIS FÁCTICA[2]

Refiere la señora María Leonor Vásquez Chamorro que hace más de 8 años padece de ARTROSIS, ESTENOSIS ÓSEA DEL CANAL NEURAL y TRASTORNO DE LOS DISCOS INTERVERTEBRALES, POLIARTROPIA INFLAMATORIA, lo cual ha disminuido su capacidad laboral, hasta el punto de no poder desempeñar ninguna

[1] Fls 35-42 C. Ppal.
[2] Fl 1 a 3 C. Ppal.

actividad laboral que le permita devengar ingresos económicos para proveer su subsistencia, sumado a las patologías que se registran en su historia clínica y documentos anexos a esta solicitud.

Expresó que, como consecuencia de lo anterior, el día 19 de septiembre de 2018, solicitó ante la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –COLPENSIONES-, la calificación de la pérdida de capacidad laboral, en los términos del artículo 142 del Decreto 019 de 2012.

Mediante oficio N° BZ_2018_16044123, con firma de recibido del día 9 de enero de 2019, COLPENSIONES, le requirió la siguiente documentación, a efectos de continuar con el trámite de calificación, así: *"Concepto de fisiatría con goniometría examen físico completo que incluya descripción (fuerza, sensibilidad)"*.

Alegó que sólo hasta el día 10 de abril de la presente anualidad, le fue posible allegar la documentación requerida en razón a la tramitología y términos que requiere la asignación de citas y entrega de resultados médicos a través de la EPS.

Aseveró que, COLPENSIONES decidió archivar la solicitud de calificación de la pérdida de capacidad laboral, por considerar que había transcurrido con creces el término para allegar la documentación requerida, sin que se hubiese cumplido con dicho pedimento; decisión que fue comunicada a través del oficio de fecha 28 de enero de 2019.

Arguye que, no considera justa la decisión, toda vez que el término otorgado por esa entidad para aportar la documentación requerida no es proporcional al tiempo que ha tenido que esperar para que se resuelva la solicitud de calificación de invalidez.

Depreca que, en virtud del principio de economía procesal, no resulta valida la decisión adoptada por COLPENSIONES en cuanto a la obligación de volver a radicar la solicitud de calificación de invalidez; máxime cuando en los archivos de esa entidad, reposan los documentos necesarios para resolver de fondo la solicitud de pérdida de la capacidad laboral.

Concluye que de acuerdo con el Decreto 1352 de 2013, el proceso de calificación de invalidez tiene una duración aproximada de 73 días, incluyendo el término para notificación del dictamen; término que ha sido superado con creces por

COLPENSIONES, desde la fecha en que se radicó la referida petición de calificación de invalidez.

Por último, sostiene que la actuación de la accionada vulnera sus derechos fundamentales de la petición, debido proceso, salud, seguridad social, mínimo vital y móvil, teniendo en cuenta la estrecha relación que existe entre le proceso de calificación de invalidez y el derecho a obtener las prestaciones emanadas del sistema de seguridad social.

3. LOS DERECHOS INVOCADOS[3]

Derecho fundamental de Petición, Debido Proceso, Seguridad Social y a la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral.

4. LA PETICIÓN DE PROTECCIÓN[4]

Con fundamento en los hechos narrados, solicita tutelar los derechos fundamentales invocados, en consecuencia, se ordene a COLPENSIONES a resolver de fondo la solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral elevada el día 19 de septiembre de 2018, en el sentido de expedir el correspondiente dictamen médico laboral que determine el origen de la enfermedad, porcentaje de invalidez y la correspondiente fecha de estructuración.

5. EL RESUMEN DE LA CRÓNICA PROCESAL

PRIMERA INSTANCIA

Actuación procesal	Folios	Fechas o asuntos
Por reparto ordinario se asignó el conocimiento al Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Sincelejo	15 y 26	30 de agosto del 2019
Se admite la demanda	27-28	02 de septiembre del 2019
Se notifica personalmente y vía electrónica a la demandante, a COLPENSIONES y al Ministerio Público	29-34	02 de septiembre del 2019
Se profiere Sentencia, declarando improcedente la acción de tutela	35-42	13 de septiembre del 2019
Se notifica personalmente y via electrónica la sentencia a	43-46 y 63-64, 66	13 de septiembre del 2019

[3] Fl. 1 y 14 C. Ppal.
[4] Fl. 14 C. Ppal.

COLPENSIONES, Ministerio Público y a la demandante.		
la accionante impugnó la decisión	47-51	24 de septiembre del 2019
Auto concede la impugnación	67	08 de octubre del 2019
Se somete a reparto para segunda instancia - correspondiéndole el conocimiento al Magistrado Ponente	2 Cd. Alzada	16 de octubre del 2019
Se remite a la Secretaría de este Tribunal por Oficio No. 2184-2019	1 Cd. Alzada	18 de octubre del 2019

SEGUNDA INSTANCIA

Actuación procesal	**Folio**	**Fechas o asuntos**
Pasa al Despacho del Magistrado Ponente	3 Cd. Alzada	18 de octubre de 2019

6. LA SINOPSIS DE LA RESPUESTA

6.1. La **Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES-** no presentó informe.

El **Ministerio Público,** no rindió concepto en esta oportunidad.

7. LA DECISIÓN OBJETO DE IMPUGNACIÓN[5]

El Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia de 13 de septiembre de 2019, resolvió declarar improcedente la acción de Tutelar, al considerar que contra la decisión tomada por Colpensiones de archivar la solicitud de calificación de pérdida de la capacidad laboral de la actora procedía el recurso de reposición, tal como lo prevé el art. 17 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con la Ley 1755 de 2015, y no existe prueba en el expediente del uso del recurso en sede administrativa; por tanto, no se cumplió con el requisito de subsidiariedad previsto en el art. 84 constitucional.

7.1 LA IMPUGNACIÓN[6]: Dentro del término establecido para ello, la actora presentó escrito de impugnación, solicitando se tenga como prueba su estado de salud, las historias clínicas adjuntadas con el escrito. Insiste en que la accionada vulneró su derecho fundamental de petición, en razón a que su solicitud fue radicada el 18 de septiembre de 2018 y sólo hasta el 9 de enero de 2019 le fue notificado el requerimiento de los exámenes complementarios.

[5] Fl. 35-42 C. Ppal.
[6] Fl. 47-51 C.Ppal.

Adjunta copia de los resultados de los exámenes realizados y de la historia clínica (fls. 52-62).

8. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA DECIDIR

8.1. LA COMPETENCIA: El Tribunal, es competente para conocer en Segunda Instancia, de la presente impugnación, en atención a lo establecido en el artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

8.2. EL PROBLEMA JURÍDICO: De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscribe en determinar si Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, vulneró o amenaza los derechos fundamentales de petición, debido proceso, seguridad social y calificación de la pérdida de capacidad laboral de la señora MARÍA LEONOR VÁSQUEZ CHAMORRO, al no resolver de fondo su solicitud y por el contrario decidió cerrarla.

En lo que hace al problema jurídico a desatar, se abordará el siguiente hilo conductor**: i)** Generalidades de la acción de tutela, **ii)** El carácter subsidiario de la acción de tutela, **iii)** La importancia de la calificación de pérdida de capacidad laboral; **iv)** Calificación origen del accidente, la enfermedad o la muerte; **v)** Conclusión; y **vi)** Caso concreto.

8.3. GENERALIDADES DE LA ACCIÓN DE TUTELA. La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario; es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso.

8.4. El carácter subsidiario de la acción de tutela - La acción de tutela, se halla prescrita en el artículo 86 de la CP, definiendo la regla general sobre la procedencia de la acción, al consagrar en el inciso 3° que "*Esta 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*".

Es por ello que la acción de tutela es subsidiaria, en razón a que su procedencia está sometida al agotamiento de los medios ordinarios y extraordinarios de defensa por el accionante o a la demostración de su inexistencia; al respecto la Corte ha señalado: *"Es, en efecto, un mecanismo judicial de origen constitucional de evidente carácter residual que está previsto para asegurar la tutela efectiva y sustancia de los derechos constitucionales fundamentales, pues sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial (…). Se establece así un sistema complementario de garantía de aquellos derechos constitucionales fundamentales (…)"*[7].

Conforme a lo sostenido por la Corte Constitucional _CC_8, deben agotarse los recursos ordinarios de defensa, toda vez que la tutela no fue creada ni destinada a suplir los procedimientos ordinarios ni para enmendar los errores o descuidos de las partes en el proceso; dentro del mismo ámbito la doctrina constitucional enseña: "(…) la Corte ha sostenido, de manera reiterada, que la acción de tutela es improcedente cuando con ella se pretenden sustituir mecanismos ordinarios de defensa que, por negligencia, descuido o incuria de quien solicita el amparo constitucional, no fueron utilizados a su debido tiempo"9.

Principio de Subsidiariedad – 4 hipótesis básicas	
Supuesto	**Consecuencia**
Inexistencia del mecanismo	**Amparo definitivo**
Falta de idoneidad del mecanismo	Amparo definitivo

[7] CC. T-134 de 1994.
[8] CC. T-103 de 2014.
[9] CC. T-567 de 1998.

Falta de eficacia del mecanismo	Amparo definitivo
Amenaza de perjuicio irremediable	Amparo transitorio
	Obligación del tutelante de acudir al juez ordinario dentro de los 4 meses siguientes
	Los efectos se extienden hasta que se produzca el fallo.
	Las órdenes se agotan en 4 meses si no se acude al juez ordinario
	Subregla excepcional. Imponer la carga de acudir al juez ordinario o administrativo so pena que la orden se convierta en definitiva- T-322-16

8.5. La importancia de la calificación de pérdida de capacidad laboral.

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

Así 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"*[10].

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

[10] Sentencia T-1040 de octubre 23 de 2008, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

La legislación del Sistema General de Riesgos Profesionales -SGRP-, contenida entre otras disposiciones en la Ley 100 de 1993, el Decreto 1295 de 1994[11], la Ley 776 de 2002 y la Ley 1562 de 2012, es definida como *"el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencias del trabajo que desarrollan"*[12].

Para establecer si una persona tiene derecho al reconocimiento de alguna de las prestaciones asistenciales o económicas a que se hizo referencia, se requiere 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*"[13]. El derecho a la valoración de la disminución de dicha capacidad se encuentra regulado básicamente en las mismas leyes y decretos que desarrollan el SGRP, con mayor énfasis en la Ley 100 de 1993, el Decreto 917 de 1999 y el Decreto 2463 de 2001, en lo que tiene que ver con el procedimiento respectivo.

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

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

---

[11] La Corte en sentencia C-858 de octubre 18 2006, M. P. Jaime Córdoba Triviño, declaró inexequibles los artículos 9º y 10º y, parcialmente, el artículo 13 del Decreto 1295 de 1994, que en su orden contenían los elementos conceptuales de la noción de accidente de trabajo, las excepciones a ello y el carácter voluntario de la afiliación de los trabajadores independientes.
[12] Cfr. artículo 1° Decreto 1295 de junio 22 de 1994.
[13] Cfr. literal C del artículo 2° del Decreto 917 de 1999.

> *"Dentro del derecho a la pensión de invalidez cobra gran importancia el derecho a la valoración de la pérdida de la capacidad laboral, ya que ésta constituye un medio para garantizar los derechos fundamentales a la vida digna, a la seguridad social y al mínimo vital. Lo anterior por cuanto tal evaluación permite determinar si la persona tiene derecho al reconocimiento pensional que asegure su sustento económico, dado el deterioro de su estado de su salud y, por tanto, de su capacidad para realizar una actividad laboral que le permita acceder a un sustento. Adicional a ello, la evaluación permite, desde el punto de vista médico especificar las causas que la originan la disminución de la capacidad laboral. Es precisamente el resultado de la valoración que realizan los organismos médicos competentes el que configura el derecho a la pensión de invalidez, pues como se indicó previamente, ésta arroja el porcentaje de pérdida de capacidad laboral y el origen de la misma. De allí que la evaluación forme parte de los deberes de las entidades encargadas de reconocer pensiones, pues sin ellas no existiría fundamento para el reconocimiento pensional…"*[14]

Es pertinente mencionar que, según lo manifestado por la Corte Constitucional, la calificación de la pérdida de capacidad laboral debe atender las condiciones específicas de la persona, apreciadas en su conjunto, sin que sea posible establecer diferencias en razón al origen, profesional o común, de los factores de incapacidad.

8.6. Calificación origen del accidente, la enfermedad o la muerte.

En desarrollo del artículo 48 de la Constitución Política el legislador expidió la Ley 100 de 1993, por la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, que a su vez consagra en el artículo 10 el Sistema General de Pensiones, el cual tiene como objetivo "*garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones*.".

Respecto a la calificación de la pérdida de la capacidad laboral, el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 142 del Decreto 19 de 2012, dispone que "*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*

[14] Sentencia T-038 de febrero 3 de 2011, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales."

Por su parte, el artículo 6º del Decreto 2463 de 2001 establece que la calificación del origen del accidente, la enfermedad o la muerte, "*será calificado por la institución prestadora de servicios de salud que atendió a la persona por motivo de la contingencia en primera instancia y por la entidad administradora de riesgos profesionales en segunda. Cuando se presenten discrepancias por el origen, éstas serán resueltas por la junta integrada por representantes de las entidades administradoras de salud y riesgos profesionales*"[15]. El parágrafo 1º del mencionado artículo consagra que las controversias que se presenten con ocurrencia al dictamen u origen de la invalidez, enfermedad o muerte, serán resueltas por la Junta Regional de Calificación de Invalidez. En segunda instancia, cuando se haya interpuesto recurso de apelación contra los dictámenes emitidos por las juntas regionales, conocerá la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

En el citado decreto se desarrollan las funciones de la Junta Nacional y Regional de Calificación, las cuales son las siguientes:

> ***"ARTICULO 13.-Funciones de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.*** *Son funciones de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, las siguientes:*
>
> *1. Decidir en segunda instancia los recursos de apelación interpuestos contra las calificaciones de las juntas regionales de calificación de invalidez.*
> *2. Asesorar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en la actualización del manual único para la calificación de la invalidez, la tabla de evaluación de incapacidades y la elaboración de formularios y formatos que deban ser diligenciados en el trámite de las calificaciones.*
> *3. Compilar los dictámenes de las juntas nacional y regionales de calificación de invalidez, con el objeto de unificar los criterios de interpretación del manual único para la calificación de invalidez y de calificación del origen."*

[15] Decreto 2463 de 2001 "*Por el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez*", artículo 6: Calificación del origen del accidente, la enfermedad o la muerte.

> ***"ARTICULO 14.-Funciones de las juntas regionales de calificación de invalidez.*** *Son funciones de las juntas regionales de calificación de invalidez, las siguientes:*
>
> *1. Decidir las solicitudes de calificación en los casos a los que se refiere el numeral 5º del artículo 3º del presente decreto.*
> *2. Decidir las controversias que surjan en relación con los dictámenes emitidos por las entidades calificadoras de que trata el artículo 8º del presente decreto.*
> *3. Decidir las controversias que surjan respecto de la determinación de origen o fecha de estructuración por los conceptos emitidos por las comisiones compuestas entre entidades promotoras de salud y administradoras de riesgos profesionales o de los casos que sean remitidos directamente para su estudio por cualquiera de las partes interesadas.*
> *4. Decidir las solicitudes de calificación del grado y fecha de estructuración de pérdida de capacidad laboral o del origen del accidente, la enfermedad o la muerte, requerida por entidades judiciales o administrativas.*
> *5. Decidir en primera instancia las solicitudes de revisión del estado de invalidez.*
> *6. Emitir los dictámenes, previo estudio de los antecedentes clínicos y/o laborales."*

Por lo anterior, con el fin de determinar la entidad responsable de reconocer y pagar las prestaciones asistenciales o económicas a que tiene derecho la persona o beneficiario, previamente debe existir la calificación del origen de la enfermedad o del accidente de trabajo. En este caso, si el origen de la invalidez es profesional, será a cargo de la Administradora de Riesgos Laborales. Caso contrario, si se trata de origen común, tal responsabilidad deberá ser asumida por la Administradora de Pensiones correspondiente, siempre y cuando se reúnan los requisitos para ello.

La Corte Constitucional[16] ha señalado la importancia de los dictámenes proferidos por las Juntas de Calificación de Invalidez, ya que sus decisiones constituyen "*el fundamento jurídico autorizado, de carácter técnico científico, para proceder con el reconocimiento de las prestaciones sociales cuya base en derecho es la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social. Como ya se dijo, el dictamen de las juntas es la pieza fundamental para proceder a la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la pensión que se solicita. En este sentido, dichos dictámenes se convierten en documentos obligatorios para efectos del reconocimiento de las prestaciones a que se ha hecho alusión".*[17]

Con estas premisas, se desciende a resolver el caso concreto.

---

[16] Corte Constitucional, Sentencia T-265 de 2018 (MP Cristina Pardo Schlesinger)
[17] Corte Constitucional, Sentencia C-1002 de 2004 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra)

8. EL CASO CONCRETO: En el presente caso, se busca establecer si COLPENSIONES vulneró los derechos constitucionales de la accionante a la seguridad social, al debido proceso y de petición con la decisión de cerrar la solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral realizada por la actora.

Frente a lo anterior, el juez de primera instancia declaró improcedente el mecanismo tutelar al considerar que la accionante no agotó los recursos administrativos con los que cuenta, en consecuencia, no se superó la subsidiariedad.

Procedencia de la acción de tutela.

Legitimación en la causa por activa y pasiva. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede presentar, por sí misma o por quien actúe en su nombre, acción de tutela para la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados.

Respecto de la legitimidad para el ejercicio de la acción de tutela, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 señala que ésta puede ser ejercida (i) a nombre propio; (ii) a través de un representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial, o (iv) mediante un agente oficioso. El inciso final de esta norma, también establece que el Defensor del Pueblo y los personeros municipales pueden ejercerla directamente.

En el presente caso, la señora MARÍA LEONOR VÁSQUEZ CHAMORRO, es una persona natural y sujeto de especial protección constitucional que reclama la protección de sus garantías iusfundamentales derecho de petición, al Debido Proceso, Seguridad Social y Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral, presuntamente vulnerados por la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, por consiguiente, este requisito se encuentra satisfecho, en tanto quien alega la vulneración de los derechos es la misma accionante.

Ahora, en lo tocante a la legitimación por pasiva, al ser COLPENSIONES, una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, según el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, por tanto es una autoridad pública; además porque la presunta actuación que se considera lesiva de los derechos fundamentales invocados por la accionante, se

relaciona con una supuesta omisión por parte de la entidad demandada, que se vincula directamente con el cumplimiento del objeto social a su cargo.

Subsidiariedad. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado, de manera reiterada y uniforme, que la acción de tutela es un instrumento de defensa judicial dotado de un carácter subsidiario y residual, en virtud del cual, es posible, a través de un procedimiento preferente y sumario, obtener el amparo inmediato de los derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos expresamente previstos por el legislador.

El carácter subsidiario y residual, significa entonces que sólo es procedente supletivamente, es decir, cuando no existan otros medios de defensa a los que se pueda acudir, o cuando existiendo estos, se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable. A este respecto, el artículo 86 de la Constitución Política señala expresamente que "*esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*".

En ese sentido, se tiene que *"la acción de tutela, en términos generales, no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos dentro de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten"*[18].

En el asunto *sub-judice*, la discusión que se propone gira en torno a la práctica de la calificación de pérdida de capacidad laboral pretendida por la señora MARIA LEONOR VÁSQUEZ CHAMORRO, cuya solicitud fue cerrada por parte de COLPENSIONES, por no haber cumplido con la carga procesal de aportar la información requerida (concepto de fisiatría con goniometría físico completo que incluya descripción fuerza-sensibilidad), en el término de 1 mes, conforme lo establece el art. 17 de la Ley 1755 de 2015.

[18] Consultar, entre otras, las sentencias SU-544 de 2001, T-599 de 2002, T-803 de 2002, T-273 de 2006, T-093 de 2008, SU-037 de 2009, T-565 de 2009, T-424 de 2010, T-520 de 2010, T-859 de 2010, T-1043 de 2010, T-076 de 2011, T-333 de 2011, T-377A de 2011, T-391 de 2013, T-627 de 2013, T-502 de 2015 y T-022 de 2017.

En materia de controversias que pueden suscitarse con ocasión de la prestación de los servicios de seguridad social entre los afiliados y las entidades administradoras o prestadoras, el numeral 4 del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo señala que la competencia para resolverlas está en cabeza de la jurisdicción ordinaria laboral. Asimismo, el legislador atribuyó a los jueces de la misma especialidad la resolución de conflictos entre otros actores del sistema, como beneficiarios, usuarios y empleadores, exceptuando aquellos conflictos que se deriven de la responsabilidad médica y las relacionadas con contratos[19].

En ese sentido, la calificación por pérdida de capacidad laboral constituye una obligación derivada del sistema de seguridad social, de suerte que los eventuales conflictos que puedan surgir entre las entidades que, según el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, se encuentran obligadas a emitir tal dictamen[20], y el afiliado que lo solicita, son ejemplos de controversias que corresponde conocer a la jurisdicción ordinaria laboral, según la regla de competencia previamente mencionada y que hace parte del Código Procesal del Trabajo[21].

En la cuestión que ocupa la atención de la Sala, se observa que la tutela de la referencia en principio se torna improcedente ante la posibilidad de que la señora Vásquez Chamorro acuda ante la jurisdicción ordinaria para reclamar la práctica de la calificación de pérdida de capacidad laboral. No obstante ello, atendiendo las situaciones particulares de la actora, esto es, i) que es un *sujeto de especial*

---

[19] Ley 1564 de 2012, art. 622, el cual modificó el artículo 2 de la Ley 712 de 2001.
[20] El **artículo 41** la Ley 100 de 1993 reconoce que tales entidades son: **el Instituto de Seguros Sociales, la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), las Administradoras de Riesgos Laborales, las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, las Entidades Promotoras de Salud y las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez**.
[21] La norma en cita dispone lo siguiente: "***Artículo 2o.*** *Competencia general. <Artículo modificado por el artículo2 de la Ley 712 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de: //1. Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo. //2. Las acciones sobre fuero sindical, cualquiera sea la naturaleza de la relación laboral. //3. La suspensión, disolución, liquidación de sindicatos y la cancelación del registro sindical.* ***//4. <Numeral modificado por del artículo 622 de la Ley 1564 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos.*** *//5. La ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad. //6. Los conflictos jurídicos que se originan en el reconocimiento y pago de honorarios o remuneraciones por servicios personales de carácter privado, cualquiera que sea la relación que los motive. //7. La ejecución de las multas impuestas a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje, por incumplimiento de las cuotas establecidas sobre el número de aprendices, dictadas conforme al numeral 13 del artículo de la Ley 119 de 1994. //8. El recurso de anulación de laudos arbitrales. //9. El recurso de revisión. //10. <Numeral adicionado por el artículo 3 de la Ley 1210 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> La calificación de la suspensión o paro colectivo del trabajo"*. (Negrilla fuera del texto original).

protección constitucional[22]*,* en razón a que según la copia de la cédula de ciudadanía aportada a la fecha cuenta con 65 años de edad, pues nació el 13 de mayo de 1954[23]; y, ii) según la historia clínica aportada padece artrosis, estenosis ósea del canal neural y trastorno de los discos intervertebrales, poliartrosis inflamatoria y osteoartrosis primaria generalizada, afección que le produce mucho dolor, al punto que fue remitida por el medico reumatólogo a "valoración clínica del dolor"; el requisito de procedencia se flexibiliza y por tanto su situación requiere de particular consideración por parte del juez de tutela, tornando procedente el mecanismo constitucional.

Amén de lo expuesto, conviene anotar y resaltar, que nos encontramos frente a una persona con disminución de su capacidad física y contrario a lo afirmado por el *A quo,* la falta de agotamiento de los recursos en sede administrativa, en este caso, no constituye causal de procedibilidad para ejercer la acción de tutela. Así lo sostuvo la Corte Constitucional en la Sentencia **T-066-02**:

> ***"Ciertamente, como lo afirma el apoderado del actor, el agotamiento de la vía gubernativa no es requisito necesario para acudir a la acción de tutela,*** *pero lo que si debe existir es un acto administrativo del cual se pueda deducir por parte del juez constitucional la violación que se alega. Por otra parte, no resulta cierta la afirmación del apoderado del actor, en el sentido de que el artículo 9 del Decreto-ley 2591 de 1991 no exige la configuración previa de una negativa o renuencia de una autoridad administrativa, en el caso que nos ocupa de Cajanal, para interponer la acción de tutela, pues, la finalidad de la norma mencionada es proteger a las personas naturales o jurídicas de la posible arbitrariedad o abuso que contra ellas se pueda cometer en la expedición de un acto administrativo que vulnere o amenace seriamente vulnerar sus derechos fundamentales* ***y, es en ese orden de ideas, que el artículo 9° en cuestión autoriza la interposición de la acción de tutela sin que sea necesario agotar previamente la vía gubernativa."*** *(Subrayas para destacar)*

Igualmente, lo reiteró en la Sentencia **T-335/09,** donde se afirmó:

> *"En este sentido, afirma pertinentemente la doctrina*[24]*, que la acción de tutela por su naturaleza jurídica es una acción autónoma, independiente y singular que posee vida propia. En consecuencia, la interposición de los*

---

[22] Sentencias T-239 de 2016, T-019 de 2016, T-383 de 2015, T-707 de 2014, T-564 de 2014, T-342 de 2014, T-011 de 2014, T-799 de 2013, T-1069 de 2012, T-935 de 2012, T-522 de 2012, T-329 de 2012, T-134 de 2012, T-315 de 2011, T-1032 de 2008, T-970 de 2008, T-634 de 2008, T-1097 de 2007, T-1039 de 2007, T-261 de 2007, T-464 de 2005, T-736 de 2004, T-004 de 2002, T-1081 de 2001, T-277 de 1999, SU-480 de 1997, T-670 de 1997, SU-043 de 1995 y T-456 de 1994.
[23] Según el literal b) del art. 7° de la Ley 1279 de 2009, es adulto mayor, aquella persona que cuenta con 60 años de edad.
[24] CORREA HENAO, Néstor Raúl. Derecho Procesal de la acción de tutela, Editorial Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas, Bogotá, 2001, pág 47.

> *recursos de reposición y/o apelación contra el acto administrativo que supuestamente vulnera el derecho,* ***no constituye causal de procedibilidad para ejercer la acción de tutela****" (Subrayas para destacar)*

A la misma conclusión se desemboca de la lectura del artículo 9º del Decreto 2591 de 1991, que dispone "…No será necesario interponer previamente la reposición u otro recurso administrativo para presentar la solicitud de tutela. El interesado podrá interponer los recursos administrativos, sin perjuicio de que ejerza directamente en cualquier momento la acción de tutela…".

Inmediatez. La eficacia de la acción de tutela frente a la protección de los derechos fundamentales se encuentra relacionada directamente con la aplicación del principio de la inmediatez, presupuesto *sine qua non* de procedencia de dicha acción, dado que su objetivo primordial se encuentra orientado hacia la protección actual, inmediata y efectiva de derechos fundamentales. Bajo ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que, siendo el elemento de la inmediatez consustancial al amparo que este mecanismo brinda a los derechos de las personas, ello necesariamente conlleva que su ejercicio deba ser oportuno y razonable[25].

Respecto de la oportunidad para su presentación, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que debe ejercitarse dentro de un término razonable que permita la protección inmediata del derecho fundamental presuntamente trasgredido o amenazado, pues, de lo contrario, el amparo constitucional podría resultar inocuo y, a su vez, desproporcionado frente a la finalidad que persigue, que no es otra que la protección actual, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales[26].

Así, el requisito de la inmediatez deberá ser abordado desde la discrecionalidad y autonomía judicial, con el fin de que cada juez evalúe si la solicitud fue presentada dentro de un plazo razonable y proporcional, toda vez que, *"…en algunos casos,* ***seis (6) meses*** *podrían resultar suficientes para declarar la tutela improcedente; pero, en otros eventos, un término de* ***2 años*** *se podría considerar razonable para ejercer la acción de tutela, ya que todo dependerá de las particularidades del caso"*[27].

---

[25] Sentencias 1043 de 2010 y T-022 de 2017.
[26] Sentencias T-797 de 2013, T-022 de 2017 y T-153 de 2017.
[27] Sentencia T-328 de 2010, reiterado en las Sentencias T-860 de 2011, T-217 y T-505 de 2013, entre otras.

Sobre esa base, será el juez de tutela el encargado de ponderar y establecer, a la luz del caso concreto[28], si la acción se promovió dentro de un lapso prudencial, de tal modo que, de un lado, se garantice la eficacia de la protección impetrada y, de otro, se evite satisfacer las pretensiones de aquellos que, por su desidia e inactividad, acudieron tardíamente a solicitar el amparo de sus derechos.

De las pruebas aportadas al proceso, la Sala considera que este requisito se cumple en el asunto bajo examen, pues entre la fecha en la cual la accionante recibió el Oficio BZ2018_11807430 de data 28 de enero de 2019, a través del cual COLPENSIONES le comunicó que su trámite de determinación de pérdida de la capacidad laboral fue cerrado conforme las previsiones del art. 17 de la Ley 1755 de 2015 (31 de enero de 2019)[29] y aquella en la que se interpuso la demanda de tutela (el día 30 de agosto de 2019), transcurrió 6 meses y 28 días; plazo que este Tribunal encuentra razonable y no excesivo, teniendo en cuenta las particularidades de la accionante; es un adulto mayor, tal como se indicó en precedencia; y que si bien, aún no cuenta con un porcentaje de pérdida de capacidad laboral que determine su incapacidad, su objetivo es precisamente ser valorada por medicina laboral, según recomendación del mismo médico tratante[30] para definir su derecho pensional; adicional a lo anterior, también se logra desprender de su historia clínica (Fls 52, 54, 55, 56, 59, 61 y 62) que tiene una afección en su salud que le provoca dolores articulares[31] y en su columna, al punto que fue remitida por el médico reumatólogo a "valoración clínica del dolor"[32], lo cual permite flexibilizar el principio de la inmediatez en este caso.

Delimitado lo anterior, entra a Sala a estudiar si existe o no vulneración por parte de la accionada frente a la petición de pérdida de la capacidad laboral.

Dentro del plenario se vislumbran las siguientes piezas documentales aportadas por la accionante, tanto con el líbelo genitor, como con el escrito de impugnación, así:

- ⇒ Copia de la cédula de ciudadanía de la señora María Leonor Vásquez Chamorro (fl. 16)
- ⇒ Copia del formulario determinación de pérdida de capacidad laboral / ocupacional y revisión del estado de invalidez de los pensionados de fecha 19 de septiembre de 2018 (fl. 17)

[28] Sentencias T-604 de 2004, T-022 de 2017 y T-153 de 2017.
[29] Fl. 24.
[30] Recomendación del médico Anestesiólogo y manejo del dolor, de data 24 de octubre de 2016.
[31] **Fl 59:** Estenosis ósea del canal neural - **Fl 61:** Osteodicopatia degenerativa multisegmentaria lumbo sacra
[32] Fl. 56.

⇒ Copia del oficio Rad No. BZ2018_11807430 de COLPENSIONES, con fecha del 19 de septiembre del 2018, de la determinación de pérdida de capacidad laboral (fl. 18)

⇒ Copia de la reclamación administrativa a nombre de la señora María Leonor Vásquez Chamorro ante Colpensiones, sin fecha de radicado (fl. 19-22)

⇒ Copia del oficio Rad No. BZ2018_16044123 de COLPENSIONES, con fecha del 18 de diciembre del 2018, de medicina laboral – calificación de pérdida de capacidad laboral/ocupacional – documentos faltas (fl. 23)

⇒ Copia del oficio Rad No. BZ2018_11807430 de COLPENSIONES, con fecha de 28 de enero del 2019 (fl. 24)

⇒ Copia de la respuesta a la solicitud de pruebas y documentos de la señora María Leonor Vásquez Chamorro, con fecha de Rad. 10 de abril de 2019 (fl. 25)

Conforme a lo anterior, se encuentra acreditado que a la señora MARÍA VÁSQUEZ el día 14 de febrero de 2016 en la Consulta Médica Especializada, llevada a cabo por el Centro Radio Oncológico del Caribe S.A.S., se le diagnosticó:

> "Diagnóstico (S): M993: ESTENOSIS ÓSEA DEL CANAL NEURAL; M519: TRASTORNOS DE LOS DISCOS INTERVERTEBRALES, NO ESPECIFICADO; M064: POLI ARTROPATÍA INFLAMATORIA.
> ***OBJETO:*** *PACIENTE FEMENINA DE 62 AÑOS DE EDAD NATURAL Y RESIDENTE DE SINCELEJO, AMA DE CASA, ASISTE A CONSULTA DE COLOR, PRESENTO CAIDA 'HACE 7 AÑOS, DESDE ENTONCES CON DOLOR TIPO PUNZADA EN REGIÓN LUMBOSACRA MODERADA INTENSIDAD EVA 8/10 Y EN REGIÓN COCCIGEA, IRRADIADO A MIEMBROS INFERIORES ASOCIADO A CALAMBRES Y PARESTESIAS EN MII, QUE PRODUCE LIMITACIÓN PARA LA MARCHA, EN TTO ACTUAL CON PRELUDYO 75 MG EN LA NOCHE, TRITTICO (TRAZODONA) 75 MG EN LA NOCHE, ARTRODAR 1 CAP VO CADA 12 HRS, ESOMEPRAZOL 40 MG CADA 12 HRS, REFIERE CONTROL PARCIAL DE LA SINTOMATOLOGÍA. AL EXAMEN FÍSICO DOLOR A LA PALPACION EN PUNTOS GATILLOS L2-L3-L4-L5, LIMITACIÓN A LA FLEXO- EXTENSIÓN DE COLUMNA LUMBAR, LIMITACIÓN A LA PLANTI Y DORSIFLEXION, LASEGUE BILATERAL Y PATRICK POSITIVO, HIPOESTESIA EN REGIÓN PLANTAR BILATERAL, HIPOREFLEXIA, DOLOR A LA PALPACIÓN PUNTOS DOLOROSOS FIBROMIALGIA".*[33]

[33] Fl. 58 C. Ppal 1.

Posteriormente, el médico reumatólogo el 25 de enero de 2018 en la historia clínica redacto:

> "***Enfermedad actual:*** *PACIENTE CONOCIDA CON OA GENERALIZADA, DISCOPATIA LUMBAR, FIBROMIALGIA, QUIEN ACUDE A CONTROL, REFIERE SENTIRSE MAL CON CUADRO (Sic) DE DOLOR ARTICULAR PERSISTENTE, REFIERE QUE NO TOLERA LA PREGABALINA LE PRODUCE NAUSEAS PRO LO CUAL LE SUSPENDÍA (Sic). TRAE RESULTADOS DE ENERO/2018: HG13.1 LEUCO: 6.9. PLAQUETAS: 237. VSG: 22. BUN: 8.3 FR: NEG. RM: OSTEODISCOPATIA DEGENERATIVA MULTISEGMENTARIA LUMBOSACRA."*[34]

Aunado a lo expuesto, el día 22 de febrero de 2018, el médico gastroenterólogo de ASTROCENTRO S.A.S., le diagnosticó "*ulcera gástrica prepilorica y reflujo biliar.*[35]

En relación con la solicitud de pérdida de la capacidad laboral, observa la Sala que la actora el día 19 de septiembre de 2018, radicó ante COLPENSIONES "*Formulario Determinación de Pérdida de Capacidad Laboral/Ocupacional y Revisión del Estado de Invalidez de los Pensionados"*, bajo el Nº 2018_11807430 del 19 de septiembre de 2018[36]

El día 18 de diciembre de 2018, COLPENSIONES mediante Oficio BZ2018_16044123 del 18 de diciembre de 2018, remitido a la accionante, y con nota de recibido por la señora "Ilse Díaz" el día 9 de enero de 2019, le comunica que: *"En atención al trámite de determinación de pérdida de capacidad laboral iniciado por usted, nos permitimos informarle que una vez valorada la documentación aportada se estableció que es imprescindible que complemente su solicitud aportando los siguientes documentos:*

- ✓ *Concepto de fisiatría con goniometría físico completo que incluya descripción (fuerza, sensibilidad)"*

Lo invitamos para que aporte estos documentos dentro del mes siguiente al recibo de la presente comunicación, para que esta entidad pueda continuar con el estudio de su solicitud".[37]

---

[34] FL. 22 C. Ppal.
[35] Historia clínica No. 64542152-3 Fl. 57 del C. Ppal.
[36] Fl. 17 y 18 Cd. Ppal.
[37] Ver segundo oficio de COLPENCIONES del área medicina laboral – calificación de pérdida de capacidad laboral / Ocupacional – Documentos faltantes fl. 23

Posteriormente, a través de oficio BZ2018_11807430 de data 28 de enero de la anualidad presente, remitido a la señora MARÍA VÁSQUEZ, y con nota de recibido por la señora "Ilse Díaz" el día 31 de enero de 2019, que fue aportado por la propia accionante en el escrito de tutela, la accionada le comunicó: *"en atención al trámite de determinación de la pérdida de capacidad laboral, nos permitimos informarle que esta Administradora le solicitó allegar documentación requerida para atender su petición; sin embargo una vez transcurrido el término legal no fue aportada la información requerida; por lo que su solicitud ha sido cerrada conforme al artículo 17 de la Ley 1755 de 2015 el cual establece que se entenderá que el peticionario ha desistido de la solicitud cuando no satisfaga el requerimiento en el término legal de un (1) mes.*

Así las cosas una vez el(a) afiliado cuente con la documentación completa deberá iniciar un nuevo trámite de calificación de la pérdida de capacidad laboral o revisión del estado de invalidez diligenciando el formulario dispuesto para tal fin en cualquiera de los Puntos de Atención Colpensiones (PAC) del País (…)"[38].

El 10 de abril de 2019, la accionante radicó ante COLPENSIONES el concepto médico de la especialidad de fisiatría con goniometría solicitado por esa entidad.[39]

Ahora bien, la Ley 1755 de 2015 *"Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."*, preceptúa su artículo 17 lo siguiente:

> *"**Artículo 17. <u>Peticiones incompletas y desistimiento tácito</u>**. En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación **para que la complete en el término máximo de un (1) mes**.*
> *A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, se reactivará el término para resolver la petición.*
> ***Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, <u>salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.</u>***

[38] fl. 24
[39] Fl. 25.

> *Vencidos los términos establecidos en este artículo, sin que el peticionario haya cumplido el requerimiento, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado,* ***que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.****" (Negrilla fuera del texto original)*

De lo anterior se extrae que, en tratándose de peticiones incompletas, con gestiones a cargo del peticionario, se requerirá a éste para que las complete en el término máximo de 1 mes, término que podrá ser prorrogable hasta por un lapso igual, so pena de que se decrete el desistimiento de su solicitud y el archivo del expediente, **mediante acto administrativo motivado**, **que se notificará personalmente,** contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.

Conforme con lo expuesto, esta Sala de decisión observa que entre la solicitud de la accionante (19 de septiembre de 2018) y la comunicación de documentos faltantes por parte de la demandada (18 de diciembre de 2019), transcurrieron aproximadamente 3 meses, siendo que el escrito de radicación contemplaba un término de 7 días hábiles para la revisión inicial y 7 días hábiles adicionales para la asignación de cita por el médico laboral.

Del mismo modo evidencia, que el Oficio BZ2018_16044123 del 18 de diciembre de 2018 de requerimiento de documentos por Colpensiones, fue conocido por la accionante el día 9 de enero de 2019, habida cuenta que fue la misma actora quien aportó el referido oficio con la demanda y no existe manifestación de COLPENSIONES referida a ese punto, ni tampoco otra prueba en el expediente que desvirtué esa fecha, *por tanto, entiende esta Colegiatura que el plazo concedido* ***-1 mes-*** *transcurrió entre 10 de enero y el 10 de febrero de 2019*.

Sin embargo, la entidad demandada a través de oficio BZ2018_11807430 de data 28 de enero de la anualidad presente, **conocido por la accionante, según nota de recibido del 31 de enero de 2019, aportada con el escrito de tutela**; le informó que su solicitud había sido cerrada, entendiendo este Tribunal, que la entidad declaró el desistimiento tácito, figura reglada en el art. 17 de la Ley 1755 de 2015 ut supra, pues es la norma que se cita en el contenido del oficio reseñado; es decir, que lo hizo antes de que finalizara el término de **1 mes** que establece la precitada ley estatutaria.

Conviene anotar, que el artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, el cual debe ser respetado no sólo en el ámbito de las actuaciones judiciales sino también en todos los procedimientos y procesos administrativos[40], de manera que se garantice **(*i*)** el acceso a procesos justos y adecuados; **(*ii*)** el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas**; (*iii*)** los principios de contradicción e imparcialidad; **y (*iv*)** los derechos fundamentales de los asociados.[41] Lo anterior, con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho.[42]

Sobre el debido proceso administrativo, la Corte Constitucional ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a **(*i*)** *ser oído durante toda la actuación*; **(*ii*)** *la notificación oportuna y de conformidad con la ley*; **(*iii*)** *que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas*; **(*iv*)** *que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación*; **(*v*)** *que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico*; **(*vi*)** *gozar de la presunción de inocencia*; **(*vii*)** *el ejercicio del derecho de defensa y contradicción*; **(*viii*)** *solicitar, aportar y controvertir pruebas*; **y (*ix*)** *a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso*.[43]

Detallado el anterior contexto, este Tribunal considera que COLPENSIONES vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la señora MARÍA VÁSQUEZ, en razón a que no respetó el término que en principio concedió y que tiene rango estatutario, pues aplicó la figura del desistimiento tácito de que trata el art. 17 de la Ley 1755 de 2015, norma expresamente citada en el oficio BZ2018_11807430 y archivo del expediente antes que expirase el plazo legal, pues aquel debía contarse a partir del conocimiento del requerimiento inicial por parte de

---

[40] Sentencias T-587 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico Nº 5.1; y T-515 de 2015. M.P. (e) Myriam Ávila Roldán, fundamento jurídico Nº 5.2.1.
[41] Sentencias C-331 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico Nº 5.3.; y T-543 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico Nº 5.1.
[42] Sentencias C-983 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico Nº 4.2; y C-491 de 2016. M.P. Luís Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico Nº 4.1.
[43] Sentencias C-980 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, fundamento jurídico Nº 5.5; C-758 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, fundamento jurídico Nº 4; y C-034 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico "el debido proceso administrativo y la facultad de aportar y controvertir las pruebas".

la actora y se limitó a remitir un somero oficio de información, sin indicar que contra aquel procedía el recurso de reposición; actuación irregular que vulnera los derechos fundamentales invocados por la accionante.

Así las cosas, se tutelará el derecho de petición, el debido proceso administrativo y el derecho a la seguridad social referido en este caso, al procedimiento de calificación de invalidez de la señora María Leonor Vásquez Chamorro; por ello, COLPENSIONES deberá dar trámite a la solicitud de calificación de invalidez de la señora MARÍA VÁSQUEZ, atendiendo los documentos presentados con la solicitud inicial y el concepto médico arrimado mediante escrito del 10 de abril de 2019 y habrá de culminar el procedimiento, sin dilaciones injustificadas, con el propósito de dar respuesta de fondo, congruente y en término a la petición y a la actuación que le corresponde

En conclusión, este Tribunal revocará la sentencia de primera instancia que estableció la improcedencia de la acción, para en su lugar conceder el amparo solicitado, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE – SALA SEGUNDA DE DECISIÓN, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,

F A L L A,

PRIMERO: REVOCAR el fallo del 13 de septiembre de 2019 proferido por el Juzgado Séptimo Oral Administrativo de este Circuito, que declaró la improcedencia de esta acción, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. En su lugar, se **AMPARA** el derecho fundamental al debido proceso administrativo, de petición y a la seguridad social de la señora MARÍA LEONOR VÁSQUEZ CHAMORRO, de conformidad con la motivación.

SEGUNDO: ORDENAR a COLPENSIONES que retome el trámite administrativo de solicitud de calificación de invalidez de la señora MARÍA VÁSQUEZ, atendiendo los documentos presentados con la solicitud inicial y el concepto médico arrimado mediante escrito del 10 de abril de 2019, y determinará en un plazo máximo de 2 meses a partir de la notificación de la presente providencia, si existe o no pérdida de

la capacidad laboral, de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 142 del Decreto 019 de 2012.

TERCERO: Notifíquese por cualquier medio efectivo a los interesados en los términos del Artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 y envíese copia de la presente decisión al Juzgado de origen.

CUARTO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, REMÍTASE el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con el 32 del Decreto 2591 de 1991.

El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión extraordinaria de la fecha, según consta en Acta No. 164.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

ANDRÉS MEDINA PINEDA

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE
(Ausente con permiso**)**