

Cartagena de Indias, D. T. y C., seis (06) de octubre de dos mil veintidós (2022).

## I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, PARTES E INTERVINIENTES

<b>Medio de control</b>	ACCIÓN DE TUTELA – IMPUGNACIÓN
<b>Radicado</b>	13001-33-33-006-2022-00239-01
<b>Demandante</b>	JORVE LUIS QUINTANA PATERNINA
<b>Demandado</b>	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES.
<b>Magistrado Ponente</b>	LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ
<b>Asunto</b>	DERECHO DE PETICION

## II.-PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a resolver la impugnación presentada por el accionante, contra la sentencia de fecha dieciocho (18) de agosto de dos mil veintidós (2022), proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, a través de la cual se declaró la no vulneración de derechos fundamentales de petición y debido proceso.

## III.- ANTECEDENTES

### 1. Demanda

#### 1.1. Hechos Relevantes planteados por la parte accionante

De manera sucinta, se hará un breve recuento de los hechos:

*Primero: El señor JORVE LUIS QUINTANA PATERNINA, se desempeñaba como trabajador en MISION de TALENTO S.A.S en la empresa COMERCIAL AVANADE S.A.S, ejerciendo la función de auxiliar de mantenimiento en la EDS La María.*

*Segundo: Se señala en la tutela, que el accionante padecía Diabetes desde antes de ingresar a laborar en la anteriormente mencionada empresa, sin embargo empezó a presentar síntomas desde el 15 de febrero de 2020, cuando ocurrió el accidente laboral, donde al ser ingresado a urgencias de la Clínica Crecer, es diagnosticado con OSTEOMELITIS NO ESPECIFICADA, por lo cual posteriormente lo someten a una cirugía*



porque el hueso metatarso del quinto dedo del pie estaba comprometido. De igual manera señala, que le han sido definidas como enfermedades principales IE DIABETICO IDSA III, DIABETES MELLITUS POR HC 3, ENFERMEDAD RENAL CRONICA, OSTEOMIELITIS EN PIE IZQUIERDO TRATADA.

Tercero: Que mediante comunicación del 04 septiembre de 2020 la Eps Mutua Ser certifica que el demandante cuenta con más de 90 días de incapacidad continua, con pronóstico favorable. De la misma forma, señala que mediante comunicación del 01 de diciembre de 2020 la referenciada Mutua Ser EPS, manifiesta que cuenta con más de 90 días de incapacidad con pronóstico desfavorable.

Cuarto: Señala el actor, que radicó dos peticiones con fecha 10 de diciembre de 2020 y 21 de diciembre de 2020, ante SURA ARL, con el fin de que se realizara la investigación sobre el accidente de trabajo ocurrido el 15 de febrero de 2020. La ARL Sura, respondió dicha petición el 29 de diciembre de 2020, manifestando el envío al área encargada bajo radicado 20122121102032, con tiempo hábil de respuesta hasta el día 15 de enero de 2021.

Quinto: La Mutua Ser EPS, EXPIDIÓ DICTAMEN de pérdida de capacidad laboral del 52.50% con fecha de estructuración 10 de mayo 2017. Ante lo anterior en fecha 14 de febrero de 2021 la ARL Sura, señala que la solicitud procede y por tanto se envía el caso a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, para dirimir la controversia generada. Aunado a ello, el 30 de abril de 2021, el actor recibió la notificación del Dictamen N° 73353245 de fecha 8 de abril de 2021, que califica los padecimientos como de origen común.

Sexto: De otra parte, señala el actor que presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el dictamen 73353245-459 de 8 de Abril de 2021 emanado de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, a fin de que se pusiera en evidencia la estrecha relación entre los padecimientos M8869 OSTEOMIELITIS NO ESPECIFICADA e INFECCION LOCAL DE LA PIEL Y DEL TEJIDO SUBCUTANEO, NO ESPECIFICADA con el accidente de trabajo de fecha 15 de febrero de 2020. La Junta Nacional de Calificación de Invalidez, emitió dictamen Nro. 73353245-1709 el 03 de febrero de 2020, donde se confirma el dictamen proferido por la Junta Regional de Bolívar.

Séptimo: El actor, el 25 de marzo de 2022, solicitó ante COLPENSIONES, el reconocimiento de la pensión de invalidez, frente a lo cual señala que a la fecha no ha recibido respuesta y que se encuentra en un estado de indefensión jurídica, además de ser una persona que goza de especial protección.

## 1.2. Pretensiones



*“PRIMERA: Que se tutelen MIS derechos fundamentales de PETICIÓN, MÍNIMO VITAL, DEBIDO PROCESO, Y A LA SEGURIDAD SOCIAL Y PARA EVITAR UN PERJUICIO IRREMEDIABLE EN MI CONTRA.*

*SEGUNDA: Con el fin de garantizar mi DERECHO DE PETICIÓN y mi DERECHO AL DEBIDO PROCESO, solicito que su señoría ordene a COLPENSIONES que dé respuesta clara y de fondo a la solicitud presentada el 25 de marzo de 2022 para el reconocimiento de PENSIÓN DE INVALIDEZ, rad. 2022\_3872822.*

*TERCERO: Con el fin de garantizar MI DERECHO AL MÍNIMO VITAL, Y A LA SEGURIDAD SOCIAL Y PARA EVITAR UN PERJUICIO IRREMEDIABLE EN MI CONTRA, solicito que su señoría ordene a COLPENSIONES realizar todos los trámites necesarios para el reconocimiento de PENSIÓN DE INVALIDEZ.*

*CUARTO: En subsidio de lo anterior, respetuosamente solicito a su digno despacho, el ordenar todo lo que considere pertinente para garantizar el restablecimiento de mis derechos fundamentales.”*

## **2. Actuación procesal.**

### **2.1. Admisión y notificación.**

La acción de tutela de la referencia, fue repartida en línea a través del sistema TYBA web en fecha 03 de agosto de 2022 a las 9:46:26 a.m, correspondiéndole su reparto al Juzgado Sexto Administrativo Oral del circuito de Cartagena para conocer de la presente acción de tutela, y mediante auto N. 270 de fecha cuatro (04) de agosto de 2022, se procedió a admitir la solicitud de amparo, esta se notificó por correo electrónico el día cinco (05) de agosto de 2022 ordenándose a la Administradora Colombiana de Pensiones- COLPENSIONES.

### **2.2 De la contestación de acción de tutela.**

#### **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- COLPENSIONES**

La accionada mediante informe presentado por correo electrónico el día nueve (09) de agosto de 2022, manifestó frente al caso concreto, que no existe vulneración alguna sobre los derechos del accionante y que en su

lugar este debería agotar los procedimientos administrativos y judiciales dispuestos para tal fin.

Así mismo, señala que el tiempo que ha establecido la Corte Constitucional mediante sentencia de unificación, Su-975 de 2003, la cual estableció un término general de 4 meses para responder las solicitudes de prestaciones económicas, en el caso en concreto de pensión de invalidez. Por lo que, advierte que no puede tenerse como vulnerado el derecho de petición.

Por otro lado, manifiesta que la solicitud del accionante fue complementada el 10 de mayo de 2022 y de conformidad con lo señalado anteriormente, Colpensiones a la fecha se encuentra en términos para dar trámite a la solicitud, por lo que la acción de tutela debe ser declarada improcedente, ante la consagración del patrimonio público como un derecho colectivo, y ante el carácter subsidiario de la acción de tutela; además aduce que el medio de control que pretender utilizar el actor no es el adecuado pues el reconocimiento de los derechos que reclama, deben ser de conocimiento del juez ordinario.

## **1. Sentencia impugnada.**

A través de sentencia de fecha dieciocho (18) de agosto de dos mil veintidós (2022) proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena dispuso lo siguiente:

*“PRIMERO: DECLARAR la no vulneración de derechos fundamentales de petición y debido proceso del accionante Jorve Luis Quintana Paternina por parte de COLPENSIONES, por lo expuesto en la parte motiva.*

*SEGUNDO: Se indica a las partes y demás sujetos procesales que, de conformidad con la ley 2213 de 2022, el artículo 46 de la ley 2080 de 2021, y Acuerdos PCSJA21-11840 y PCSJA22-11903 del C. S. de la J. en concordancia con el artículo 103 de la ley 1564 de 2012, cualquier correspondencia dirigida al proceso de la referencia deberá ser enviada, preferiblemente en PDF, al correo electrónico institucional de este juzgado: [admin06cgena@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin06cgena@cendoj.ramajudicial.gov.co), concomitante, a los buzones electrónicos de los demás sujetos procesales.*



**TERCERO.** Por Secretaría, **notifíquese** este fallo por el medio más expedito<sup>2</sup>, y de ser impugnado **repórtese** inmediatamente al Despacho. De no ser impugnado, **remítase** las actuaciones a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro del día siguiente al vencimiento del plazo para dicha impugnación. De igual modo, se **verifíquese** que todas las actuaciones surtidas estén radicadas en el sistema de registro, desde su inicio hasta su archivo definitivo al que deberá procederse en su oportunidad legal.”

El A quo decidió Declarar la no vulneración de los derechos fundamentales de petición y debido proceso del accionante, toda vez que habiéndose recepcionado el informe por parte de la demandada Colpensiones, se evidencia que el accionante presentó una adición a la solicitud de pensión de invalidez, aportando constancia de ejecutoria del dictamen de pérdida de capacidad laboral, lo que fue considerado como complemento, contándose así el término para responder a la solicitud desde el 10 de mayo de 2022, día en que se complementó la solicitud, hasta el 10 de septiembre de 2022, conforme a lo establecido por la sentencia T-155/18 la cual ha dispuesto un término de cuatro (04) meses, para resolver las solicitudes de reconocimiento pensional; por lo que a la fecha del fallo no podía entenderse como vulnerados los derechos pues se encontraba en tiempo para responder a la solicitud

## 2. Impugnación

La parte accionante solicita impugnación del fallo del dieciocho (18) de agosto de 2022 que declaró la no vulneración de los derechos fundamentales de petición y debido proceso, por lo expuesto en la parte considerativa de la decisión, que puso fin al asunto ocupante.

## Trámite

La acción de tutela de la referencia, fue repartida en línea a través del sistema TYBA web en fecha tres (03) de agosto de 2022 a las 9:46:26 a.m, correspondiéndole su reparto al Juzgado Sexto Administrativo Oral del circuito de Cartagena para conocer de la presente acción de tutela, y mediante auto N. 270 de fecha cuatro (04) de agosto de 2022, se procedió a admitir la solicitud de amparo, esta se notificó por correo electrónico el día cinco (05) de agosto de 2022 ordenándose a la Administradora

Colombiana de Pensiones- COLPENSIONES para que en el término de dos (02) días, rinda informe sobre los hechos manifestados por el accionante JORVE LUIS QUINTANA PATERNINA, dentro del escrito de tutela, advirtiéndole que sí el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrarán a resolver de plano (artículo 20 del Decreto 2591 de 1991). El día 18 de agosto de 2022 se dictó el fallo de primera instancia, recurrido por el accionante, impugnación concedida mediante auto No. 178 de fecha 26 de agosto de 2022, para que surta el recurso ante el superior funcional.

#### **IV.- CONSIDERACIONES**

##### **1. Competencia**

Con fundamento en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 es competente este Tribunal para conocer en segunda instancia, de la presente acción.

##### **2. Problema jurídico**

Teniendo en cuenta el objeto de la impugnación, La Corporación debe resolver el siguiente problema jurídico:

*1.- ¿Determinar si en el sub judice existe violación del derecho fundamental de petición y al debido proceso administrativo?*

Si la respuesta al problema es negativa, se confirmará el fallo impugnado; en caso contrario se revocará y en su lugar se concederá el amparo solicitado.

##### **3. Tesis.**

La Sala REVOCARÁ la sentencia impugnada; en consideración a que, existe vulneración de los derechos deprecados, por cuanto no se emitió respuesta oportuna a la solicitud de pensión de invalidez del actor; ni se cumplió con el procedimiento previsto en el artículo 17 del CPACA, sustituido por el artículo primero de la ley 1755 de 2015, previsto para el caso de peticiones incompletas; por lo que en consecuencia se CONCEDERÁ el amparo de los derechos fundamentales deprecados.

La anterior tesis se soporta en los argumentos que a continuación se exponen.

#### **4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

##### **4.1. La Acción de Tutela. Su Naturaleza Jurídica**

Con la expedición de la Constitución de 1991 se instituyó en nuestro ordenamiento la Acción de Tutela, como herramienta idónea para la protección de los Derechos Constitucionales Fundamentales. Si estos resultan vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o inclusive respecto de particulares encargados que en la prestación de un servicio.

##### **4.2. Requisitos de procedencia**

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional, y los artículos concordantes del decreto 2591 de 1991 por el cual se regula el trámite de la acción de tutela, ésta requiere para su procedencia el cumplimiento de los siguientes presupuestos:

##### **La Subsidiariedad o Residualidad:**

Se refiere a que la Acción de tutela procede únicamente cuando no existe otro medio de defensa judicial para hacer valer los derechos fundamentales que se estimen vulnerados o amenazados, es decir, que los asociados debemos agotar las herramientas judiciales que el legislador haya establecido, para poder acudir ante el Juez Constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior, no se aplicará la subsidiariedad cuando el Actor pretenda, con la Acción de Tutela, evitar un perjuicio irremediable con ocasión a la vulneración del derecho esbozado, o cuando los mecanismos ordinarios se tornen ineficaces, teniendo en cuenta las condiciones de debilidad manifiesta en que se pueda encontrar la persona a causa de factores físicos, económicos o sociales, ajustándose así al criterio esgrimido por la Corte Constitucional, como se cita a continuación:



*“De acuerdo con el artículo 86 superior, la acción de tutela procede, como mecanismo de protección de los derechos fundamentales, cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial pues se trata de un mecanismo subsidiario de protección y no de uno susceptible de remplazar los medios judiciales ordinarios. Con todo, el mismo precepto superior consagra un supuesto en el que la acción de tutela procede a pesar de la existencia de tales medios judiciales: Hay lugar al amparo constitucional de los derechos cuando se interpone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, perjuicio que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, sólo concurre cuando es inminente, grave y de urgente atención”<sup>1</sup>.*

Al respecto el inciso 3º del artículo 86 superior dice:

*“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.”*

### **La inmediatez:**

La Acción de Tutela debe ser interpuesta en un tiempo razonable, teniendo en cuenta la ocurrencia del hecho o la omisión generadora de la amenaza o violación del derecho invocado.

La razón de ser de la inmediatez es la prevalencia misma del derecho fundamental conculcado, en el entendido de que no tendría objeto amparar un derecho en el que la violación se haya consumado sin que se pueda restablecer éste a su estado natural.

### **La especialidad:**

La razón de ser o el objeto de la Acción de Tutela es la protección de los Derechos Constitucionales Fundamentales especiales, es decir, procede únicamente para proteger esta clase de derechos y no para otros, de ahí la especialidad de la Acción.

Sin embargo, es posible que la Acción de Tutela proceda para proteger derechos de otra categoría (v.gr. los Derechos Colectivos) cuando estos

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU- 901 de 2005. Expediente N° T-905903. Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño.

tengan conexidad directa con los Derechos Constitucionales Fundamentales.

#### **4.3 La legitimación para interponer la Acción de Tutela.**

El sujeto legitimado en la causa para proponer la Acción de Tutela es el titular del Derecho vulnerado o amenazado, tal como lo dispone el inciso 1° del artículo 86 cuando ordena que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces... por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales (...).

La interposición de la Acción de Tutela no requiere de la intervención de Abogado, sin embargo, cuando el Actor a bien lo tenga podrá hacer uso de los profesionales del derecho. Aquellas personas que no puedan comparecer por sí mismas, por discapacidad o por falta de capacidad procesal, podrán hacerlo por conducto de representante.

##### **4.3.1 Activa.**

La legitimación en la causa por activa es aquel nexo sustancial que debe coexistir entre las partes de un proceso y el interés sustancial del litigio, es decir es la persona habilitada por la ley para actuar procesalmente.

En materia de acción de tutela, sobre la legitimación en la causa por activa el Decreto 2591 de 1991 en su artículo 10 establece:

*“Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.*

*También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.”*

Sobre este tema la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha manifestado:



*“El legislador de 1991 instituyó en el artículo 86 la acción de tutela como un mecanismo especial para que todos los ciudadanos pudieran reclamar ante los jueces, por sí mismos o por quien actúe a su nombre, la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando resulten vulnerados o amenazados por las autoridades públicas o particulares encargados de la prestación de un servicio público.*

*En ese mismo sentido, el artículo 10 del Decreto Estatutario 2591 de 1991, el cual reglamentó la acción de tutela, establece que ésta puede ser ejercida por “cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales”. Así entonces, el amparo debe demandarse por el titular de los derechos presuntamente vulnerados, quien puede hacerlo por sí mismo o a través de representante. Igualmente, se permite la agencia de derechos ajenos, cuando el facultado legalmente para hacerlo “no esté en condiciones de promover su propia defensa”; por intermedio de la Defensoría del Pueblo o los personeros municipales.*

*De acuerdo con la normatividad, existen cuatro conductos a través de los cuales se puede interponer la acción de tutela por parte de la persona presuntamente vulnerada en sus derechos:*

- (i) Por sí misma. En este caso no se precisa de profesional del derecho.*
- (ii) Cuando se trata de personas jurídicas, incapaces absolutos o menores de edad, el facultado para presentar la demanda es el representante legal.*
- (iii) A través de abogado, caso en el cual se requiere de un poder que expresamente otorgue la facultad para interponer la acción tuitiva.*
- (iv) Por intermedio de un agente oficioso, o sea, una persona indeterminada, la cual no requiere de poder, pero debe especificar que lo hace en esa calidad y siempre que el titular del derecho “no esté en condiciones” de promoverla directamente.”*

Por lo anterior, en el sub judice existe legitimación por activa; debido a que el accionante, es el titular de los derechos fundamentales eventualmente conculcados.

#### **4.3.2 Pasiva.**



En relación con la legitimación por pasiva en el trámite de la acción de tutela el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 dispone:

*"Artículo 13. **La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental.** Si uno u otro hubieren actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior". (Negrillas fuera de texto)*

En este orden, la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (Colpensiones) está legitimada en la causa por pasiva, en razón a que, dentro de su órbita funcional, tiene la competencia para proteger los derechos invocados por el actor.

## **5. De los Derechos Deprecados.**

### **5.1. Derecho de Petición.**

Con relación al derecho de petición la Constitución Política colombiana, consagra en su artículo 23, lo siguiente:

*"ARTICULO 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".*

Así pues, el derecho de petición consagra, por un lado, la facultad de presentar solicitudes respetuosas a las entidades públicas y privadas. Y por el otro, el derecho a obtener respuesta oportuna, clara, completa y de fondo al asunto solicitado.

En ese orden de ideas, del texto constitucional se erige como elemento fundamental del derecho de petición, la obligación por parte de la autoridad y el derecho para la persona, de obtener una respuesta pronta, de manera que, no se encuentra sometida al arbitrio del funcionario correspondiente la oportunidad para resolver la petición elevada, sino que



la misma se circunscribe a los términos establecidos por la ley. Por tanto, cuando se vislumbra una demora injustificada para dar respuesta a una petición, se configura la vulneración al derecho fundamental de petición. La jurisprudencia constitucional también ha resaltado que la respuesta de la autoridad debe incluir un análisis profundo y detallado de los supuestos fácticos y normativos que rigen el tema, así, se requiere *“una contestación plena que asegure que el derecho de petición se ha respetado y que el particular ha obtenido la correspondiente respuesta, sin importar que la misma sea favorable o no a sus intereses”*. Se consagra el deber de las autoridades de resolver de fondo las peticiones elevadas ante ellas, y no son suficientes ni acordes con el artículo 23 constitucional las respuestas evasivas, que no plantean una solución de fondo: *“La respuesta de la Administración debe resolver el asunto, no admitiéndose en consecuencia respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra en revisión o en trámite”*<sup>2</sup>.

La Corte Constitucional<sup>3</sup> ha definido los elementos característicos del derecho fundamental de petición, así:

*“(…) a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.*

*“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.*

*“c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos:*

- 1. oportunidad*
- 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado.*
- 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.*

*“d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.*



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

*“f) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.” (Negritas de la Sala).*

De conformidad con la citada jurisprudencia, para que **se entienda satisfecho el derecho de petición, resulta necesario que a la solicitud se le dé respuesta oportuna, que se resuelva de fondo la petición, de forma clara, precisa y congruente con lo solicitado, y que dicha respuesta se ponga en conocimiento del peticionario**, de tal forma que, la ausencia de uno de estos requisitos conlleva a la vulneración del anotado derecho fundamental por parte del funcionario correspondiente.

Con relación al término para resolver las peticiones presentadas ante una entidad, la Ley 1755 de 2015 en su artículo primero, sustituyó el artículo 14 del CPACA consagra, lo siguiente:

*“Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*

*1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.*

*2. 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 (30) días siguientes a su recepción.*

*Parágrafo. 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 la ley 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. (Negritas y subraya por fuera del texto)*



Respecto al requisito comprender “una respuesta de **fondo, clara, precisa, congruente y consecuente a la solicitud**”, la Corte Constitucional en sentencia T-058 de 2018 reiteró lo siguiente:

*“En este sentido, la Sentencia T-610 de 2008, reiterada en la C-951 de 2014, estableció que la respuesta a las peticiones debe reunir los requisitos resaltados a continuación para que se considere ajustada al Texto Superior:*

*La respuesta debe ser “(i) **clara**, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) **precisa**, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas; (iii) **congruente**, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) **consecuente** con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, **debe darse cuenta del trámite que se ha surtido** y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente” (resaltado propio).*

*Ahora bien, la obligación de resolver de fondo una solicitud no significa que la respuesta sea aquiescente con lo solicitado, sino el respeto por el ejercicio del derecho fundamental de petición, es decir, se debe emitir una respuesta clara, precisa, congruente, de fondo, sin que ello signifique necesariamente acceder a lo pretendido. Debe recordarse que es diferente el derecho de petición al derecho a lo pedido: “el derecho de petición se ejerce y agota en la solicitud y la respuesta. No se decide propiamente sobre él [materia de la petición], en cambio si se decide por ejemplo sobre el reconocimiento o no del derecho subjetivo invocado (...)”. Es decir, la entidad o particular al que se dirija la solicitud está en la obligación de resolver de fondo la solicitud, lo que no significa que deba acceder necesariamente a las pretensiones que se le realicen.*

*Bajo este entendido, en la Sentencia T-099 de 2014, reiterada en la T-154 de 2017 se señaló que:*

*“Así, se ha advertido que se satisface este derecho cuando se emiten y reciben respuestas que abarcan **en forma sustancial y resuelven, en lo procedente, la materia objeto de solicitud**, independientemente del sentido, de manera que no puede entenderse vulnerado el derecho simplemente porque la contestación dada al peticionario dentro de los términos dispuestos sea negativa, pues si efectivamente atiende de fondo el asunto inquirido, se ha satisfecho tal derecho de petición.” (Negrillas fuera de texto)”.*



En cuanto a la **notificación** como el tercer de sus requisitos, también se ha dicho por la Corte Constitucional en sentencia T-149 de 2013:

*“Asimismo, el derecho de petición solo se satisface cuando la persona que elevó la solicitud conoce la respuesta del mismo. Significa que, ante la presentación de una petición, la entidad debe notificar la respuesta al interesado.*

*Cabe recordar que el derecho de petición, se concreta en dos momentos sucesivos, ambos subordinados a la actividad administrativa del servidor que conozca de aquél. En primer lugar, se encuentra la recepción y trámite de la petición, que supone el contacto del ciudadano con la entidad que, en principio, examinará su solicitud y seguidamente, el momento de la respuesta, cuyo significado supera la simple adopción de una decisión para llevarla a conocimiento directo e informado del solicitante.*

*De este segundo momento, emerge para la administración un mandato explícito de notificación, que implica el agotamiento de los medios disponibles para informar al particular de su respuesta y lograr constancia de ello.*

*Sobre la obligación y el carácter de la notificación, debe precisarse en primer lugar, que esta debe ser efectiva, es decir, real y verdadera, y que cumpla el propósito de que la respuesta de la entidad sea conocida a plenitud por el solicitante.*

*Esta característica esencial, implica además que la responsabilidad de la notificación se encuentra en cabeza de la administración, esto es, que el ente al cual se dirige el derecho de petición está en la obligación de velar porque la forma en que se surta aquella sea cierta y seria, de tal manera que logre siempre una constancia de ello.*

*La constancia que logre obtener la entidad de la notificación de su respuesta al peticionario, constituye la prueba sobre la comunicación real y efectiva que exige la jurisprudencia para perfeccionar el núcleo esencial del derecho de petición, desde luego, siempre que la respuesta se ajuste a las exigencias que líneas atrás fueron desarrolladas.*

*Por supuesto, esta constancia no es homogénea en todos los casos, pues han de considerarse las particularidades de cada notificación según las condiciones del peticionario. Así, aunque en la mayoría de casos el medio regular sea la notificación por correo certificado, habrá situaciones que permitan la comunicación de la respuesta a través de medios electrónicos o digitales a solicitantes cuya facilidad de acceso a medios informáticos lo permita y mientras lo consientan; sin embargo, habrá situaciones en que la dificultad para ubicar al solicitante, aún por medios ordinarios, se intensifica, como cuando se trata de personas domiciliadas en zonas rurales o metropolitanas. En estos casos, especialmente, la administración debe adecuar su actuación a las circunstancias del peticionario y agudizar su esfuerzo por que la notificación sea lo más seria y real posible.*



*A partir de esta reflexión, es claro que, si la entidad está obligada a tener una constancia de la comunicación con el peticionario para probar la notificación efectiva de su respuesta, con mayor razón el juez constitucional, para evaluar el respeto al núcleo esencial de tal garantía debe verificar la existencia de dicha constancia y examinar que de allí se derive el conocimiento real del administrado sobre la respuesta dada.”*

## **5.2 Debido Proceso Administrativo.**

Sobre el debido proceso administrativo, como derecho fundamental, LA Corte Constitucional<sup>5</sup>, ha manifestado:

*“La jurisprudencia de esta Corte ha definido el debido proceso administrativo 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 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 administrados.  
(...)”*

*Existen unas garantías mínimas en virtud del derecho al debido proceso administrativo, dentro de las cuales encontramos las siguientes: “(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”*

## **6. CASO CONCRETO**

### **6.1 Hechos probados**



- Historia Clínica del actor, donde se evidencia sus padecimientos de "E105 DIABETES MELLITUS INSULINO DEPENDIENTE CON COMPLICACIONES CIRCULATORIAS PERIFERICAS y L089 INFECCION LOCAL DE LA PIEL Y DEL TEJIDO SUBCUTANEO, NO ESPECIFICADA". (Visible en 02Pruebas folios digitales 1-53)
- Copia de la notificación del dictamen de calificación de Pérdida de Capacidad Laboral de fecha 05 de febrero de 2021 proferido por MUTUALSER Eps donde se determina una pérdida de capacidad laboral del actor en 52.50%. (Visible en 02Pruebas folio digital 54)
- Copia del formulario de calificación de la pérdida de la capacidad laboral y ocupacional, emitido por MUTUALSER Eps donde profiere dictamen de PCL por 52.50%. (Visible en 02Pruebas folio digital 55-60)
- Copia del dictamen No. 73353245 – 459 de fecha 08 de abril de 2021, proferido por LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, donde se determina una pérdida de capacidad laboral del actor en 52.50%. (Visible en 02Pruebas folios digitales 77-79)
- Copia del recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el dictamen 73353245-459 de 8 de Abril de 2021 emanado de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, con el fin de que se pusiera en evidencia la estrecha relación entre los padecimientos M8869 OSTEOMIELITIS NO ESPECIFICADA e INFECCION LOCAL DE LA PIEL Y DEL TEJIDO SUBCUTANEO, NO ESPECIFICADA con el accidente de trabajo de fecha 15 de febrero de 2020. (Visible en 02Pruebas folios digitales 81-83)
- Copia del dictamen No. 73353245 – 1709 de fecha 03 de febrero de 2022, proferido por LA JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, donde se confirma la pérdida de capacidad laboral del actor en 52.50%. (Visible en 02Pruebas folios digitales 86-94)
- Copia del oficio No. BZ2022\_3872822-0812748 de 25 de marzo de 2022, mediante el cual COLPENSIONES, da constancia de la radicación de la solicitud para el reconocimiento de la pensión de invalidez que fue



presentada el mismo día, mes y año señalado. (Visible en 02Pruebas folio digital 95)

- Copia de la certificación emitida por el departamento de medicina laboral de MUTUALSER Eps de fecha 05 de mayo de 2022, del señor JORVE LUIS QUINTANA PATERNINA, en la que hace constar que el dictamen No. 73353245-70622 del 18 de enero de 2021 se encuentra en firme. (Visible en 02Pruebas folio digital 95)
- Copia del oficio No. BZ2022\_6001723-1307878 de fecha 10 de mayo de 2022, mediante el cual Colpensiones manifiesta haber recibido de manera satisfactoria el documento “Constancia de ejecutoria del dictamen de pérdida de capacidad laboral”. (Visible en 09ImpugnacionTutela202208424 folio digital 9).
- Copia de Constancia de ejecutoria del dictamen de pérdida de capacidad laboral, emitida por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, donde manifiesta que el dictamen proferido por la Sala Tres, se encuentra en firme. (Visible en 02Pruebas folios digitales 97-98)

## **6.2 Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.**

El señor Jorve Luis Quintana Paternina, interpuso Acción de Tutela contra la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) al considerar que se le estaban vulnerando sus Derechos Fundamentales de Petición, Debido Proceso, Seguridad Social y Mínimo Vital, al no obtener respuesta a su solicitud de pensión de invalidez.

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, en el fallo impugnado, negó las pretensiones de la solicitud de tutela, al considerar que no había vulneración de ellos de los derechos fundamentales deprecados; en consideración a que, al haberse complementado la solicitud de pensión de invalidez por el actor, el tiempo para resolver sería tomado desde esa fecha 1 de mayo de 2022 hasta 10 de septiembre de 2022, encontrándose a la fecha del fallo de primera instancia, dentro del tiempo legal para hacerlo.

El actor, impugnó la decisión de primera instancia, insistiendo en el amparo solicitado.

En este contexto procede la Sala a resolver el problema jurídico planteado, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, así como los hechos probados y el objeto de la impugnación.

En el Sub JUDGE, el actor, formuló petición el 25 de marzo de 2022, solicitando el reconocimiento de la pensión de invalidez.

El 10 de mayo de 2002, el actor aportó a la accionada constancia de ejecutoria del dictamen de pérdida de capacidad laboral ( 09ImpugnacionTutela202208424 folio digital 9); no existiendo prueba en el expediente, de que la aportación de dicho documento responda a un requerimiento de la accionada.

Es dable precisar, que la solicitud de reconocimiento de pensión de vejez e invalidez, encarna un derecho de petición; pero el término para responderlo, no es el general previsto en el artículo 14 del CPACA sustituido por el artículo primero de la ley 1755 de 2015; sino de 4 meses, de conformidad con el parágrafo 1 del artículo 9 de la ley 797 de 2003; y en la sentencia SU 975 del 23 de octubre de 2003, proferida por la Corte Constitucional.

Por otra parte, el artículo 17 del CPACA sustituido por el artículo primero de la ley 1755 de 2015; establece que cuando una petición se presente incompleta, lo que afecte la posibilidad de tomar una decisión de fondo; la autoridad destinataria de la petición, debe requerir al peticionario, dentro de los 10 días siguientes a la recepción de la petición, para que la complete, en el término máximo de un mes; so pena de que se entienda desistida la petición. Si el peticionario complementa la petición, oportunamente, al día siguiente de hacerlo, se reactivará el término para responder.

De la norma en cita, se infiere, sin hesitación alguna, que es la entidad destinataria de la petición, la que debe advertir dentro del término legal, al peticionario sobre la carencia de información o documentos relacionados con la petición formulada.



En este orden, en el sub examine, se advierte, que la petición de reconocimiento pensional, fue elevada el 25 de marzo de 2022; por lo que el término legal (4 meses) para resolverla, venció el 26 de julio de 2022; ahora bien; cierto es que, el 10 de mayo el peticionario adicionó la certificación sobre ejecutoria del dictamen de pérdida de capacidad laboral; pero por un lado, ello no fue en atención a un requerimiento de la accionada; y por otro, el término para solicitar la adición a la petición, venció el 8 de abril de 2022 (10 días).

Así las cosas, no son de recibo los argumentos de la accionada, en el sentido de que por la aportación voluntaria de documentos adicionales por parte del actor, el 10 de mayo de 2022; el término para responder se extienda hasta el 11 de septiembre de 2022 y por ello al momento de la presentación de la solicitud de amparo constitucional; esto es, 3 de agosto de 2022 (03ActaReparto20220803.pdf), no existiera violación de los derechos invocados.

En ese sentido, para la Sala, al desconocer la accionada el procedimiento previsto en el artículo 17 del CPACA sustituido por el artículo primero de la ley 1755 de 2015, y no emitir respuesta a la petición de reconocimiento pensional dentro de la oportunidad legal (4 meses, contados a partir del 26 de marzo de 2022, con vencimiento 26 de julio de 2022); vulnera los derechos de petición y debido proceso administrativo del actor; por lo que se revocará el fallo impugnado y en su lugar, se concederá el amparo solicitado.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR administrando justicia en nombre de la República y por la autoridad de la ley,

#### **V.- FALLA**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia impugnada; por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO: CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales de Petición y Debido Proceso del señor JORVE LUIS QUINTANA PATERNINA; y en



consecuencia de lo anterior, **ORDENAR** a COLPENSIONES que, en el término de cuarenta y ocho horas (48) a partir de la notificación de esta sentencia, emita respuesta de fondo, completa y coherente con lo solicitado, a la solicitud de pensión de invalidez del actor; debiendo poner en conocimiento del actor de dicha respuesta; dentro de la misma oportunidad; las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** la presente providencia a las partes por el medio más expedito y **COMUNÍQUESE** al juzgado de origen.

**CUARTO: REMITIR** por Secretaría el expediente dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, a la Corte Constitucional para su eventual revisión y envíese copia de la misma al juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LOS MAGISTRADOS**

**LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ**

**JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL**

**OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA**