

Cartagena de Indias D.T. y C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil veintidós (2022)¹

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Acción	Tutela – impugnación
Radicado	13-001-33-33-014-2022-00229-01
Accionantes	Nebis Payares Zamora
Accionado	Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones)
Tema	Vulneración al derecho de petición/ seguridad social / no dar trámite a la solicitud de pérdida de capacidad laboral
Magistrado ponente	Jean Paul Vásquez Gómez

II.- PRONUNCIAMIENTO

1. La Sala decide la impugnación presentada por la entidad accionada contra la sentencia proferida el 9 de agosto de 2022, mediante la cual el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena concedió el amparo solicitado.

III.- ANTECEDENTES

Contenido: 3.1 Posición de la parte demandante; 3.2 Posición de la parte demandada; 3.3. Fallo de primera instancia; y 3.4. Impugnación.

3.1. Posición de la parte demandante

2. La señora Nebis Payares Zamora instauró acción de tutela en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones (en adelante, Colpensiones), con el fin de que se le proteja su derecho fundamental de petición. Para tales efectos, **solicitó**²:

"PRIMERO: Tutelar la petición como derecho fundamental.

SEGUNDO: Ordenar a COLPENSIONES dar respuesta de fondo a la petición presentada el 30 de junio del año 2022".³

3. La parte accionante narró, en resumen, los siguientes **hechos relevantes**⁴:

4. El 30 de junio de 2022, presentó ante Colpensiones, al correo electrónico: contacto@colpensiones.gov.co, formulario de determinación de pérdida de capacidad laboral con su historia clínica; sin embargo, a la fecha de presentación de tutela, no ha obtenido respuesta de fondo por parte de la citada entidad.

3.2. Posición de la parte demandada

5. **Colpensiones** manifestó en su informe⁵ los siguientes **argumentos**: **(1)** la petición presentada por la parte accionante se realizó a través de un correo electrónico que no se encuentra autorizado para recibir solicitudes de valoración de pérdida de capacidad laboral y en tal sentido, no estaría vulnerando derecho fundamental alguno, debido a que no es obligación de la entidad tramitar una solicitud presentada en un canal digital no autorizado para dicho fin; y además, **(2)** el correo electrónico de contacto@colpensiones.gov.co es de salida y nada de lo que llega allí es leído, clasificado o tramitado, en razón a las exigencias de seguridad legal e institucional.

¹ El magistrado de conocimiento se encontraba de permiso, entre el 15 y el 16 de septiembre de 2022.

² Folio 4, Archivo Digital "01ExpedientePrimeralInstancia".

³ Lo anterior como pretensiones definitivas, luego de que la parte accionante presentara escrito de adición a la solicitud de tutela (Folio 11, Archivo Digital "01ExpedientePrimeralInstancia").

⁴ Folio 1 Archivo Digital "01ExpedientePrimeralInstancia."

⁵ Folios 22-27, Archivo Digital "01ExpedientePrimeralInstancia"

Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-014-2022-00229-01
Accionante Nebis Payares Zamora
Accionado Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
Decisión Adiciona sentencia de primera instancia.
Página Página 2 de 11

3.3. Fallo de primera instancia

6. Mediante Sentencia de 9 de agosto de 2022⁶, el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena declaró la vulneración de los derechos fundamentales del debido proceso administrativo y de petición de la accionante y ordenó:

“Segundo. - ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES) que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la presente sentencia proceda a recibir la solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral presentada por la señora Nebis Payares Zamora el día 30 de junio de 2022 a través de correo electrónico, asignándole radicado e informándole a la peticionaria si su solicitud se encuentra completa. De no estarlo, deberá indicársele los documentos faltantes y el término que tiene para completar la petición. En el evento que no se requiera anexar algún otro documento, la Administradora Colombiana de Pensiones deberá darle inmediatamente el trámite correspondiente a la solicitud de la accionante”.

7. Lo anterior, teniendo en cuenta los siguientes argumentos: **(1)** el correo electrónico donde la actora radicó su solicitud, corresponde a un medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos, en los términos de la jurisprudencia de la Corte Constitucional; **(2)** la resolución 343 de 2017, que establece el reglamento interno de peticiones, quejas y reclamos de Colpensiones, no dispone cuáles son los trámites que deben radicarse en oficinas, punto de atención al ciudadano, puntos BEPS y páginas web, por lo que el medio utilizado por la actora resulta válido; y finalmente, **(3)** indicó que Colpensiones debió remitir inmediatamente la petición al área competente, asignar radicado y responder de fondo a la peticionaria.

3.4. Impugnación y trámite de segunda instancia

8. **Colpensiones** impugnó la sentencia de primera instancia⁷, señalando los mismos argumentos rendidos en su informe.

9. A través de auto de 17 de agosto de 2022⁸, el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena concedió la impugnación presentada por la parte accionada. En acta de 19 de agosto de 2022 se repartió el asunto a esta corporación y en providencia de la misma fecha, se admitió para trámite de impugnación el asunto de la referencia⁹.

IV.– CONTROL DE LEGALIDAD

10. Revisado el expediente, se observa que en el desarrollo de las etapas procesales no existen vicios procesales que acarren nulidad del proceso o impidan proferir decisión; por ello, se procede a resolver la impugnación presentada.

V.– CONSIDERACIONES

Contenido: 5.1 Competencia; 5.2. Problema jurídico; 5.3. Tesis de la Sala; 5.4. Metodología y estructura de la decisión; 5.5. Verificación de los requisitos generales de la acción de tutela; 5.6. Marco normativo y jurisprudencial aplicables; 5.7. Análisis del caso concreto y 5.8. Conclusión.

⁶ Folios 37-58, Archivo Digital “01ExpedientePrimerInstancia”

⁷ Folios 67-75, Archivo Digital “01ExpedientePrimerInstancia”

⁸ Folios 80-81, Archivo Digital “01ExpedientePrimerInstancia”

⁹ Archivo digital “03AdmitImpugnacion”

Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-014-2022-00229-01
Accionante Nebis Payares Zamora
Accionado Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
Decisión Adiciona sentencia de primera instancia.
Página Página 3 de 11

5.1. Competencia

11. De acuerdo con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, los Decretos 2591 de 1991 (artículo 32), 1069 de 2015¹⁰ (modificado por el artículo 1 del Decreto 333 de 2021¹¹) y el Acuerdo 6 de 2021 de esta Corporación¹², la Sala de Decisión 6 del Tribunal Administrativo de Bolívar, es competente para resolver el presente asunto.

5.2. Problema jurídico

12. Deberá establecerse si en el presente caso se configuran los supuestos de procedencia del mecanismo constitucional; de ser así, deberá determinarse si debe confirmarse o no el fallo de primera instancia, el cual declaró la vulneración a los derechos fundamentales del debido proceso y petición de la actora.

13. Así mismo, la Sala deberá valorar la posibilidad de adicionar la sentencia de primera instancia para extender el amparo a otro derecho fundamental amenazado, entendiendo las facultades con las que cuenta el juez constitucional.¹³

5.3. Tesis de la Sala

14. Para la Sala, se cumplen los supuestos de procedencia excepcional del mecanismo constitucional, al advertirse vulneración del debido proceso y petición, como garantías de las que es titular la parte accionante. Además, la Sala estima que deberá adicionarse la decisión de primera instancia, haciendo extensivo el amparo a la seguridad social de la señora Payares Zamora, con fundamento en que el actuar de Colpensiones de no dar trámite a la solicitud de pérdida de capacidad laboral, también amenaza el citado derecho.

5.4. Metodología y estructura de la decisión

15. Para resolver el problema jurídico planteado y la fundamentación de la tesis antes citada, la Sala seguirá el siguiente orden metodológico: primero, analizará las normas y jurisprudencia aplicables (5.5.), y posteriormente, examinará el caso concreto (5.6.).

5.5. Marco normativo y jurisprudencial aplicables

16. El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como mecanismo judicial para la protección de los derechos fundamentales de toda persona cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares en casos taxativamente señalados en la ley.

¹⁰ Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho

¹¹ Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela.

¹² Por el cual se conforman las Salas de Decisión del Tribunal Administrativo de Bolívar.

¹³ En relación con la no aplicación del principio de *reformatio in pejus* en acciones de tutela, pueden consultarse las sentencias T-231 de 1994 y T-913 de 1999, *ff.* II. 1. En estas providencias, la Corte Constitucional ha sostenido la tesis según la cual, la citada garantía se refiere a sentencias condenatorias, caso contrario a las acciones de tutela, donde no se imponen penas, sino que se protegen derechos; concluyendo así que el mencionado principio no tiene aplicación en materia de acción de tutela y por tanto, el juez podría incluso agravar las situación del impugnante único, por dos motivos: (i) por el objeto de la acción –proteger un derecho constitucional fundamental–, y (ii) por la naturaleza jurídica del contenido de la sentencia de tutela –no es una pena sino un amparo–.

Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-014-2022-00229-01
Accionante Nebis Payares Zamora
Accionado Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
Decisión Adiciona sentencia de primera instancia.
Página 4 de 11

17. En cuanto a la posibilidad de que se utilice la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, en los términos que plantea el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional sostiene que este perjuicio irremediable debe ser: *“inminente o actual, y además ha de ser grave, y requerir medidas urgentes e impostergables”*¹⁴. Por tanto, concluye la Alta Corporación que: *“la acción de tutela es procedente cuando i.-) el actor no cuenta con otros mecanismos de defensa judicial idóneos y eficaces para resolver los problemas constitucionales; ii.-) existe un mecanismo judicial pero éste no es idóneo o es ineficaz, en cuyo caso las órdenes del juez de tutela son definitivas y, iii.-) cuando el actor disponga de otros medios de defensa judicial pero se pretende evitar la configuración de un perjuicio irremediable, en cuyo caso las órdenes del juez de tutela serán transitorias”*¹⁵.

18. Al respecto, la extensa jurisprudencia de la Corte Constitucional sostiene que es un deber del actor, desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos, resultando la acción de tutela una herramienta subsidiaria que busca evitar que se reemplacen otras vías para resolver controversias jurídicas y se convierta en un instrumento supletorio cuando no se han empleado oportunamente dichos medios, salvo que no resulten idóneos ni eficaces para amparar las garantías constitucionales.

19. Adicionalmente, ha precisado que si existiendo el medio judicial de defensa, el interesado deja de acudir a él y permite que éste caduque, no podrá posteriormente acudir a la acción de tutela en procura de obtener la protección de un derecho fundamental.¹⁶ En estas circunstancias, la acción de amparo constitucional no podría hacerse valer ni siquiera como mecanismo transitorio de protección, pues tal modalidad procesal se encuentra subordinada al ejercicio de un medio judicial ordinario en cuyo trámite se resuelva definitivamente acerca de la vulneración *iusfundamental* y a la diligencia del actor para hacer uso oportuno del mismo¹⁷.

5.5.1. Derecho de petición y debido proceso.

20. El artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, faculta a toda persona para presentar peticiones respetuosas ante las autoridades y a obtener pronta respuesta a su solicitud. Se trata de una garantía constitucional que permite a los ciudadanos formular solicitudes a las autoridades y obtener consecuentemente **una respuesta oportuna, pronta, de fondo y completa sobre el particular**, la cual debe necesariamente ser llevado al conocimiento del solicitante, para que garantice eficazmente este derecho.

21. La Corte Constitucional en Sentencia T-377 de 2000, interpretó el alcance del derecho 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.

¹⁴ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 956 de 2013.

¹⁵ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-375 de 2018.

¹⁶ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-237 de 2018. *“(…) el carácter subsidiario de la acción de tutela impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales. Tal imperativo constitucional pone de relieve que para acudir a la acción de tutela el peticionario debe haber actuado con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios.”*

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-325 de 2018

Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-014-2022-00229-01
Accionante Nebis Payares Zamora
Accionado Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
Decisión Adiciona sentencia de primera instancia.
Página Página 5 de 11

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) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine. (...)."

22. Quiere decir lo anterior que la garantía al derecho fundamental de petición se concreta no solamente a la prerrogativa de obtener: i) una respuesta en oportunidad, sino que entraña la obligación por parte de la entidad o autoridad a la cual se dirige, ii) de resolver de fondo y además iii) de manera clara y precisa lo pedido, correspondiendo al juez constitucional verificar en cada caso, si la respuesta dada por la autoridad al peticionario, satisface o materializa el núcleo esencial de este derecho. Es decir: a) la falta de respuesta, b) las respuestas tardías y c) las que no resuelven íntegramente lo solicitado, son formas de violación del derecho de petición que justifican la intervención del juez constitucional a través de la tutela.

23. Adicionalmente, el derecho del debido proceso, como desarrollo del principio de legalidad y como pilar primordial del ejercicio de las funciones públicas¹⁸, es un derecho fundamental que tiene por objeto la preservación y efectiva realización de la justicia material. Este derecho, ha sido ampliamente reconocido como un límite al ejercicio, de los poderes públicos; tal y como lo preceptúa la Constitución Política¹⁹, debe ser respetado indistintamente, tanto en las actuaciones administrativas, como en las de carácter jurisdiccional.

24. Al respecto, la Corte Constitucional ha expuesto en forma reiterativa, que el derecho al debido proceso está conformado por un conjunto de garantías que tienden por el respeto y protección de los derechos de los individuos que se encuentran incurso en una determinada actuación de carácter judicial o administrativa; y en virtud de las cuales, las autoridades estatales cuentan con la obligación de ajustar su accionar conforme a los procedimientos contemplados para cada tipo de trámite²⁰.

5.5.2. Ejercicio del derecho de petición a través de medios electrónicos (Sentencia T-230 de 2020)

25. Los artículos 15 y 5²¹ del CPACA disponen que el derecho de petición podrá canalizarse a través de medios físicos o electrónicos, de acuerdo con la preferencia del solicitante. Asimismo, el artículo 7 del mismo código, establece como deberes de las entidades, por una parte, adoptar medios tecnológicos para tramitar y resolver las solicitudes, y, por la otra, gestionar todas las peticiones que se alleguen vía fax o por medios electrónicos²².

¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-641 de 2002.

¹⁹ Artículo 29 de la Constitución Política.

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-980 de 2010 y Sentencia C-641 de 2002.

²¹ 8 Ley 1437 de 2011: "ARTÍCULO 5. DERECHOS DE LAS PERSONAS ANTE LAS AUTORIDADES. En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a: // 1. Presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto. // Las anteriores actuaciones podrán ser adelantadas o promovidas por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad, aún por fuera de las horas de atención al público. (...)"

²² 9 Ley 1437 de 2011: "ARTÍCULO 7o. DEBERES DE LAS AUTORIDADES EN LA ATENCIÓN AL PÚBLICO. Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes: // 1. Dar trato respetuoso, considerado y diligente a todas las personas sin distinción. (...) // 6. Tramitar las peticiones que lleguen vía fax o por medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 5o de este Código. (...) // 8. Adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de peticiones, y permitir el uso de medios alternativos para quienes no dispongan de aquellos. (...)"

Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-014-2022-00229-01
Accionante Nebis Payares Zamora
Accionado Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
Decisión Adiciona sentencia de primera instancia.
Página 6 de 11

26. Por su parte, el artículo 61 ibídem establece que, para la recepción de documentos electrónicos dentro de una actuación administrativa, las autoridades deberán contar con un registro electrónico de documentos, **llevando un estricto control y relación de los documentos electrónicos enviados y recibidos en los sistemas de información, a través de los diversos canales**, incluyendo la fecha y hora de recepción.

27. Tratándose de medios electrónicos, la Corte Constitucional en Sentencia T230 de 2020 los definió como *“herramientas que permiten la producción, almacenamiento o transmisión digitalizada de documentos, datos e informaciones, a través de cualquier red de comunicación abierta o restringida. Esta última supone un diálogo entre sujetos –al menos un emisor y un receptor– en el que se da una transmisión de señales que tienen un código común”*²³. En virtud de lo anterior, se puede concluir que cualquier tipo de medio electrónico que sea **idóneo** para la comunicación o transferencia de datos, pueda tenerse como vía para el ejercicio del derecho de petición²⁴.

28. En cuanto a la obligación de gestionar todas las peticiones que se alleguen por los señalados medios, la Corte concluyó en la citada providencia que las autoridades tienen el deber de **garantizar** *“la atención personal al público y de **disponer de medios tecnológicos** para el trámite y resolución de peticiones, incluyendo para ello el uso de medios alternativos. De esta manera, las autoridades deben contar con vías suficientes que les permitan a las personas elegir entre medios físicos y electrónicos para formular sus solicitudes.”* Lo anterior sin perjuicio del artículo 15 del CPACA que habilita a las autoridades para determinar que cierto tipo de peticiones deben ser presentadas por escrito, para lo cual se tendrán que poner a disposición de los usuarios formularios u otros instrumentos estandarizados que faciliten la labor del ciudadano²⁵.

29. A manera de conclusión la citada providencia señaló que *“Cada autoridad tiene la posibilidad de determinar cuáles son los espacios tanto físicos como electrónicos de que dispondrá para mantener comunicación con la ciudadanía, teniendo en cuenta sus funciones, presupuesto y posibilidad de atención efectiva. En todo caso, siguiendo lo dispuesto en la ley y conforme a la jurisprudencia se aclara que cualquier tipo de medio tecnológico habilitado por la entidad y que funcione como un puente de comunicación entre las personas y las entidades, podrá ser utilizado para el ejercicio del derecho fundamental de petición. De ahí que, siempre deberá ser atendido por los funcionarios correspondientes para dar respuesta a las solicitudes, quejas, denuncias y reclamos que se canalicen por dicho medio.”*

5.5.3. Del procedimiento para la calificación de la pérdida de capacidad laboral

30. Es preciso anotar, que en el presente caso se atiende lo consagrado en el artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, el cual establece:

²³ Véase Real Academia Española en: <https://dle.rae.es/?id=A58xn3c> y Gobierno en Línea en: <http://centrodeinnovacion.gobiernoenlinea.gov.co/es/investigaciones/los-medios-electronicos-como-herramienta-estrategica-dela-comunicacion-publica>. Citado en: Sentencia T-230 de 2020.

²⁴ En la Sentencia C-951 de 2014, este Tribunal indicó que cualquier otro medio idóneo para el ejercicio del derecho de petición se determina por su utilidad “para comunicar o transmitir información con una redacción abierta y dúctil, [lo] que permite que la disposición se actualice con las distintas tecnologías que puedan llegar a crearse para la comunicación y transferencia de datos y sea válido su uso para ejercer el derecho de petición, sin que esas herramientas innovadoras pero idóneas para el efecto se conviertan en espacios vedados para ejercer el derecho de petición” (se resalta por fuera del original)

²⁵ Sobre dicha posibilidad se pronunció el máximo Tribunal Constitucional en Sentencia C-951 de 2014 señalando que se trata de una medida extraordinaria de la que se pueden valer las entidades públicas, sujeta a estrictos criterios de razonabilidad y proporcionalidad

Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-014-2022-00229-01
Accionante Nebis Payares Zamora
Accionado Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
Decisión Adiciona sentencia de primera instancia.
Página Página 7 de 11

"ARTÍCULO 142. Calificación del estado de invalidez. El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, quedará así:

La calificación se realizará con base en el manual único para la calificación de invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, vigente a la fecha de calificación, que deberá contener los criterios técnicos-científicos de evaluación y calificación de pérdida de capacidad laboral porcentual por sistemas ante una deficiencia, discapacidad y minusvalía que hayan generado secuelas como consecuencia de una enfermedad o accidente.

"ARTÍCULO 41. Calificación del Estado de Invalidez. El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de invalidez vigente a la fecha de calificación. Este manual será expedido por el Gobierno Nacional y deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su capacidad laboral.

Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. En caso de que el interesado no 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.

El acto que declara la invalidez que expida cualquiera de las anteriores entidades, deberá contener expresamente los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen a esta decisión, así como la forma y oportunidad en que el interesado puede solicitar la calificación"

31. De conformidad con la norma en comento, es claro que en una primera oportunidad corresponde a "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 la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias; sin embargo, en el evento de que el interesado este en desacuerdo con el resultado de la evaluación este 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.

32. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T-250 de 2022, señaló que la calificación de la pérdida de la capacidad laboral es un derecho que le asiste a las personas, independientemente del régimen de seguridad social al que se encuentren vinculadas. Esto con el fin de garantizar los derechos a la seguridad social, a la vida digna y al mínimo vital cuando sobreviene una invalidez, bien sea de origen común o laboral.

33. En la misma sentencia, explicó que la no realización de la calificación de la pérdida de la capacidad laboral repercute en la garantía de derechos constitucionales, por lo siguiente:

*"En primer lugar, se afectó su **derecho a la seguridad social** porque se le había impedido iniciar el trámite dirigido a obtener como pretensión final la sustitución de la pensión derivada del fallecimiento de su padre. Este examen está motivado en la enfermedad que le fue diagnosticada y que le ha impedido trabajar. Asimismo, por la dependencia económica de su padre y su dedicación exclusiva a sus cuidados hasta el momento de su muerte.*

Medio de control
Radicado
Accionante
Accionado
Decisión
Página

Tutela – Impugnación
13-001-33-33-014-2022-00229-01
Nebis Payares Zamora
Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
Adiciona sentencia de primera instancia.
Página 8 de 11

En segundo lugar, se afectó su **derecho al debido proceso** porque a la demandante se le impuso una barrera injustificada para obtener un dictamen que determine su pérdida de capacidad laboral y que, en caso de que corresponda, le permita continuar el trámite para obtener la sustitución pensional de su padre (...)"

5.6. Análisis del caso concreto

5.6.1. Pruebas relevantes. Al expediente fueron allegadas las siguientes:

34. **(1)** Captura del envío de la solicitud de pérdida de capacidad laboral, el 30 de junio de 2022, al correo contacto@colpensiones.gov.co²⁶, por parte de la señora Nebis Payares Zamora, así:

amadeo_tamayo@hotmail.com

De:

Enviado el:

Para:

Asunto:

Datos adjuntos:

Amadeo Tamayo

jueves, 30 de junio de 2022 2:54 p. m.

contacto@colpensiones.gov.co

SOLICITUD DE RECONOCIMIENTO DE PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL NEBIS PAYARES ZAMORA.

SOLICITUD DE RECONOCIMIENTO DE PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL.pdf

Por medio de la presente, me permito radicar ante sus oficinas, la solicitud de DETERMINACIÓN DE PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL, con el formato determinado para tal fin y un link de OneDrive donde se podrá revisar toda mi historia clínica.

Agradezco su gentil colaboración en el presente tramite.

NEBIS PAYARES ZAMORA.
C.C 45.465.627

35. **(2)** Formulario de determinación de pérdida de capacidad laboral y ocupacional, revisión del estado de invalidez de los pensionados, diligenciado por la señora Nebis Payares Zamora, en el cual anexó su historia clínica para efectos de estudio por parte de Colpensiones²⁷.

36. **(3)** Consultada la página oficial de la entidad accionada, Colpensiones²⁸, la: <https://www.colpensiones.gov.co/> , se verifican como correos electrónicos los siguientes: notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co y contacto@colpensiones.gov.co los siguientes:

colpensiones.gov.co

YouTube

Maps

Línea Gratuita BEPS: 018000 41 0777

Línea de Bienestar: 018000 42 5555

Línea Anticorrupción : 01 8000 518500

Correo de notificaciones judiciales:
notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co

Correo exclusivo radicación facturas/comunicaciones oficiales externas:
contacto@colpensiones.gov.co

Puntos de atención y horarios

²⁶ Folio 6, Archivo digital "ExpedientePrimerInstancia"

²⁷ Folio 7 y 8 , Archivo digital "ExpedientePrimerInstancia"

²⁸ Lo anterior en el marco de las facultades consagradas en el artículo 21 del Decreto 2591 de 1991, el cual dispone en lo pertinente: "...en todo caso, el juez podrá fundar su decisión en cualquier medio probatorio para conceder o negar la tutela.". La citada facultad se ha hecho extensiva a la instancia de alzada, a partir de pronunciamientos como el que se consigna en la sentencia SU 768/14, que estableció: "la oficiosidad del juez cobra mayor fuerza en el escenario de la acción de amparo".

Medio de control	Tutela – Impugnación
Radicado	13-001-33-33-014-2022-00229-01
Accionante	Nebis Payares Zamora
Accionado	Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
Decisión	Añade sentencia de primera instancia.
Página	Página 9 de 11

5.6.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico aplicable.

37. En el presente caso, la parte accionante adujo la vulneración a su derecho fundamental de petición, debido a que Colpensiones no ha dado respuesta ni ha dado trámite a su solicitud de valoración de la pérdida de capacidad laboral, presentada mediante correo electrónico contacto@colpensiones.gov.co, el pasado 30 de junio de 2022.

38. Por su parte, la accionada alegó en su defensa que no encontró en su base de datos reporte de haberse recibido la petición objeto de acción de tutela, señalando que esa entidad cuenta con direcciones específicas dispuestas como canales para recibir comunicaciones relativas al trámite que pretende agotar la accionante.

39. Al respecto, la Sala estima que contrario a lo señalado por la accionada, las peticiones pueden ser válidamente remitidas a través de correos electrónicos dispuestos por la entidad, advirtiendo que, en todo caso, deberán ser presentados de manera oportuna y en cumplimiento los requisitos previstos en la normatividad aplicable.

40. En efecto, tal y como se indicó en el marco normativo de esta providencia, la Ley 1437 de 2011 acoge de manera amplia la posibilidad de que los trámites y actuaciones de este tipo se realicen a través del uso de las TIC. Así, por ejemplo, el artículo 61 regula la forma como la autoridad administrativa debe recibir los mensajes de datos que se le remitan durante el curso de una actuación administrativa. En ese orden, si bien es constitucional y legalmente admisible que las entidades definan los canales autorizados para el trámite de solicitudes ciudadanas, lo cierto es que, en concordancia con la regulación contenida en el CPACA sobre el derecho de petición, la Corte Constitucional²⁹ ha definido que cuando una entidad hace uso de distintos medios electrónicos que permitan una comunicación bidireccional con sus usuarios, éstos constituirían un medio idóneo para el ejercicio del citado derecho.

41. En efecto, aun cuando el correo electrónico al cual se remitió la petición no es de aquellos habilitado para el trámite relativos a la calificación de su capacidad laboral pretendida por la accionante, el hecho cierto que surge de la consulta del sitio oficial de la entidad, es que en éste se pueden recibir mensajes de datos, lo que lleva consigo la obligación constitucional de dar respuesta a la misma, o al menos redireccionar internamente el requerimiento o pedido allegado por vía electrónica al área competente para brindar respuesta oportuna.

42. Bajo tal línea argumentativa, lo procedente para el cumplimiento real y eficaz del mandato normativo que establece el artículo 61 de la Ley 1437 de 2011, es que las entidades dispongan de una infraestructura digital en sus sistemas de información, que les permita, dado el caso, redireccionar las solicitudes recibidas en un canal oficial no dispuesto para una específica petición. Ello en el marco de la seguridad digital del usuario que acude a un medio virtual oficial, a quien se le debe acusar recibido y la remisión al área competente con la radicación asignada a su solicitud.

43. De manera que acreditándose que la petición de la parte actora fue remitida el 30 de junio de 2022 a la dirección: contacto@colpensiones.gov.co, sin obtener respuesta en tal sentido, se impone concluir, que se está en presencia de una

²⁹ Véase Sentencia arriba citada T-230 de 2020.

Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-014-2022-00229-01
Accionante Nebis Payares Zamora
Accionado Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
Decisión Adiciona sentencia de primera instancia.
Página Página 10 de 11

vulneración al derecho fundamental de petición y del debido proceso de la actora, tal y como se declaró en primera instancia.

44. Ahora bien, se verificó que Colpensiones al no dar trámite a la solicitud de pérdida de capacidad laboral presentada por la actora, también amenazó el derecho fundamental a la seguridad social³⁰ del que es titular la actora, tal como lo ha mencionado la Corte Constitucional³¹, al ser un acto dirigido a dilatar o negar injustificadamente el trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral, que ha pretendido iniciar la señora payares Zamora; de ahí que deba adicionarse la orden dictada en primera instancia, sin que ello implique la afectación al principio de la *non reformatio in pejus* de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional citada de nota al pie No. 12 de esta providencia.

5.7. Conclusión:

45. La Sala ADICIONARÁ la decisión de primera instancia, haciendo extensivo el amparo a la seguridad social de la señora Nebis Payares Zamora, con fundamento en que el actuar de Colpensiones de no dar trámite a la solicitud de pérdida de capacidad laboral, vulnera los derechos de petición y del debido proceso; además de amenazar la garantía a la seguridad social de la que también es titular la parte actora.

VI.– DECISIÓN

46. En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: ADICIONAR el ordinal primero y segundo de la sentencia de 9 de agosto de 2022, proferida por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, los cuales quedarán así:

“Primero.- TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, petición y seguridad social de la señora Nebis Payares Zamora vulnerados y amenazados por la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES)”.

Segundo. - ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES) que dentro de 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, proceda a recibir la solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral presentada por la señora Nebis Payares Zamora el día 30 de junio de 2022 a través de correo electrónico, asignándole radicado e informándole a la peticionaria, en el mismo término, si su solicitud se encuentra completa. De no estarlo, deberá indicársele los documentos faltantes y el término que tiene para completar la petición. En el evento que no se requiera anexar algún otro documento, la Administradora Colombiana de Pensiones deberá darle inmediatamente el trámite correspondiente a la solicitud de la accionante, en cumplimiento de los términos de ley”.

³⁰ Al respecto, atiéndase el principio de oficiosidad del Juez de tutela que se desarrolla en sentencia SU108 de 2018. Adicionalmente, En relación con la no aplicación del principio de *reformatio in pejus* en acciones de tutela, pueden consultarse las sentencias T-231 de 1994 y T-913 de 1999, ff. II. 1. En estas providencias, la Corte Constitucional ha sostenido la tesis según la cual, la citada garantía se refiere a sentencias condenatorias, caso contrario a las acciones de tutela, donde no se imponen penas, sino que se protegen derechos; concluyendo así que el mencionado principio no tiene aplicación en materia de acción de tutela y por tanto, el juez podría incluso agravar las situaciones del impugnante único, por dos motivos: (i) por el objeto de la acción –proteger un derecho constitucional fundamental–, y (ii) por la naturaleza jurídica del contenido de la sentencia de tutela –no es una pena sino un amparo–.

³¹ Véase párrafo 32 y 33 de esta providencia.



Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-014-2022-00229-01
Accionante Nebis Payares Zamora
Accionado Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
Decisión Adiciona sentencia de primera instancia.
Página Página 11 de 11

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente providencia de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: De conformidad con el artículo 31 del Decreto Ley 2591 de 1991, por Secretaría, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión. En caso de no ser seleccionada la presente sentencia para revisión, **DEVOLVER** el expediente al Juzgado de origen sin necesidad de auto que lo ordene.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No. 006 de la fecha.


JEAN PAUL VASQUEZ GOMEZ
MAGISTRADO


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ
Magistrado


OSCAR IVAN CASTAÑEDA DAZA
Magistrado