

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Rama Judicial del Poder Público

JUZGADO DOCE CIVIL DEL CIRCUITO

Bogotá D.C., diez (10) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

REF: ACCIÓN DE TUTELA No. 2023-00297
Accionante: ROSA MARÍA BERNAL MACIAS
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES
Vinculados: JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ y LABORATORIOS BIOGEN DE COLOMBIA S.A.

Procede el despacho a proferir la sentencia que en derecho corresponda para finiquitar el trámite de la **ACCION DE TUTELA** de la referencia.

I. ACCIONANTE

Se trata de **ROSA MARÍA BERNAL MACIAS** quien actúa mediante apoderado en defensa de sus derechos.

II. ACCIONADO

Se dirige la presente **ACCION DE TUTELA** contra **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES** y como vinculados **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ y LABORATORIOS BIOGEN DE COLOMBIA S.A.**

III. DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

Se trata del derecho de **vida digna, seguridad social, mínimo vital y debido proceso**.

IV. OMISION ENDILGADA AL ACCIONADO

Dice que cuenta con 67 años y cotizó 887.43 semanas al ISS desde el 19 de noviembre de 1981.

Informa que laboró en Laboratorios Biogen desde el 1 de marzo de 1995 hasta el 30 de junio de 2010 y debido a su estado de salud y diferentes patologías que padecía se retiró, siendo degradada laboralmente y constreñida a conciliar con la empresa Laboratorios Biogen.

Señala que no pudo continuar cotizando al SGSS y empezó a depender de su familia.

Que Colpensiones expidió dictamen No. 2016158449EF el 13 de junio de 2016 determinado pérdida de capacidad laboral del 51.03% por enfermedad de origen común por el diagnóstico "ESCLEROSIS CONCÉNTRICA (BALO)" y fecha de estructuración 30 de marzo de 2016.

La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca expidió dictamen No. 417699445383 el 23 de diciembre de 2016 confirmando el origen común de la patología y fecha de estructuración, pero aumentando en 64.62% la pérdida de capacidad laboral.

Indica que su apoderada presentó recurso de reposición en subsidio apelación, confirmando el dictamen y remitiendo el expediente a la Junta Nacional para resolver la apelación, entidad que el 17 de noviembre de 2017 confirmó el origen de la enfermedad, grado de pérdida de capacidad y fecha de estructuración dictaminados el 23 de diciembre de 2016 por la Junta Regional sin que las entidades le hubieran tenido en cuenta la integridad de su historia clínica, todas sus patologías y fecha de retiro del trabajo.

Expone que el 19 de julio de 2022 solicitó a COLPENSIONES una nueva calificación quien manifestó que no era posible por contar con pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%.

Manifiesta la accionante que por lo avanzado de su edad no puede seguir cotizando, presentó solicitud el 7 de febrero de 2023 a COLPENSIONES para el reconocimiento de su pensión de invalidez, sin que haya emitido pronunciamiento alguno y ya han transcurrido más de 5 meses sin que COLPENSIONES responda de fondo.

Aduce que se presentó a COLPENSIONES el pasado mes de julio y le informaron que la solicitud se encontraba cerrada por falta de documentos, actuaciones de las cuales no fue notificada.

Solicita el amparo de sus derechos fundamentales ordenando a la accionada declare que la fecha de estructuración de sus enfermedades es del 1 de julio de 2010; que declare, reconozca y pague indexadamente la pensión de invalidez a la accionante desde el 1 de julio de 2010 junto con los reajustes de ley e intereses moratorios.

V. TRAMITE PROCESAL

Admitida la solicitud, se ordenó notificar a las accionadas y vinculadas solicitándoles rendir informe sobre los hechos aducidos por la petente.

COLPENSIONES. Informa que la accionante radicó el 7 de febrero de 2023 solicitud de reconocimiento de pensión de vejez, a la cual dio respuesta en la misma fecha solicitando completar documentos en el término de un mes, sin que a la fecha obren los documentos requeridos a la actora.

Informa que es necesario que a la mayor brevedad la actora aporte la documentación completa porque de no hacerlo se procederá al cierre de la solicitud.

Dice que la tutela resulta improcedente por no cumplir el requisito de subsidiariedad y que Colpensiones no vulnera los derechos de la accionante en la medida que actúa conforme a derecho ya que es indispensable para resolver de fondo que se aporten los documentos requeridos.

JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ. Señala que no se cumple con el requisito de inmediatez en tanto que el dictamen es de hace más de 5 años. Que la fecha de estructuración es definida con apego al Decreto 1507 de 2014 y la tutela no es el mecanismo para modificarla, ya que es mediante revisión del estado de invalidez.

Argumenta que la controversia planteada solo puede dirimirse ante la Jurisdicción Ordinaria, por lo que solicita se declare improcedente la presente acción.

JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA. Solicita su desvinculación por cuanto no ha vulnerado los derechos de la accionante y cumplió con su deber de proferir dictamen el cual se encuentra en firme con el dictamen proferido por la Junta Nacional.

BIOGEN DE COLOMBIA S.A. Señala que conoció del estado de salud de su extrabajadora y que la terminación del vínculo laboral fue por mutuo acuerdo.

VI. PROBLEMA JURIDICO

Teniendo en cuenta los hechos y pretensiones, corresponde a esta sede constitucional determinar si es procedente mediante el mecanismo de tutela dirimir el conflicto aquí planteado relativo al reconocimiento y pago de pensión de invalidez. Igualmente, determinar si la entidad accionada vulnera el derecho de petición ante la falta de respuesta de fondo a su petición relacionada con la pensión de invalidez.

VII. CONSIDERACIONES

1. La Acción de Tutela. La tutela es el mecanismo idóneo para que las personas logren el amparo de sus derechos fundamentales que se vean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad o un particular. Sin embargo, este mecanismo es residual y subsidiario, lo que implica que procede en tanto el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial para lograr su protección, es decir, la tutela es un mecanismo de amparo, no un proceso contencioso, pues es claro que este mecanismo no fue concebido para que los asociados invoquen procesos alternativos o sustitutivos de los juicios ordinarios o especiales, así que la acción de tutela solo procede cuando no exista otro medio judicial apropiado, o que, existiendo éstos no sean expeditos, idóneos y eficaces, de tal manera que la tutela sea necesaria para evitar la consumación de un perjuicio.

Importa precisar que si bien es cierto el Constituyente de 1991 instituyó como preferente y sumario el mecanismo de la acción de tutela, también lo es que lo erigió además con un carácter netamente **subsidiario o residual**, el cual comporta que la solicitud superior no se abra paso cuando la persona presuntamente agraviada o amenazada en sus derechos constitucionales fundamentales, tuvo o tiene a su disposición otros medios de defensa judicial, a menos que del amparo se haga uso como instrumento transitorio para evitar un perjuicio irremediable, habida cuenta que *"no es..., un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto"* (Sent. SU-961 de 1999, M. P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.). (Resaltado del despacho)

2. Reconocimiento de prestaciones económicas. Frente al tema, jurisprudencia unificada reciente ha establecido:

"En la actualidad, el mecanismo judicial principal e idóneo para la garantía de los derechos que ampara el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes es el proceso ordinario laboral, que regula el Capítulo XIV del Decreto Ley 2158 de 1948, Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social (CPTSS). Es, además, prima facie, y de manera abstracta, un

mecanismo eficaz, pues, no solo la normativa que lo regula contiene un procedimiento expedito para su resolución, sino que, en el marco del proceso ordinario es posible exigir del juez el cumplimiento del deber que le impone el artículo 48 del CPTSS, según el cual, le corresponde asumir "la dirección del proceso adoptando las medidas necesarias para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y el equilibrio entre las partes, la agilidad y rapidez en su trámite". SU-005/18 (Resaltado del despacho)

3. Del derecho de petición en materia pensional. La jurisprudencia ha establecido los términos para resolver frente al derecho de petición en materia pensional, así:

"Conforme con las normas y la jurisprudencia constitucional se tiene que: (i) Dentro de los quince (15) días siguientes a la interposición de una solicitud pensional, la administradora debe informar al peticionario sobre el estado en el que se encuentra su trámite, las razones por las cuales ha demorado la respuesta y la fecha en la que responderá de fondo sus inquietudes; (ii) Las solicitudes pensionales deben resolverse en un término no mayor a cuatro (4) meses, contados a partir de la presentación de la petición; (iii) Los fondos de pensiones cuentan con seis (6) meses, a partir de la solicitud, para adoptar todas las medidas necesarias que faciliten el pago efectivo de mesadas pensionales; (iv) La entidad debe emitir un pronunciamiento de fondo, es decir, que las solicitudes se resuelvan materialmente y, además, notificarlas al peticionario." (Sentencia T-155/2018) -Subrayado del despacho.

Frente a la procedencia de la acción de tutela para determinar la vulneración del derecho de petición, la H. Corte Constitucional en sentencia T-084/15 sostuvo: *"la tutela es un mecanismo idóneo para proteger el derecho de petición de los administrados, toda vez que por medio del mismo se accede a muchos otros derechos constitucionales".*

"El derecho de petición es, además de un derecho fundamental per se, una manifestación directa de la facultad de acceso a la información que le asiste a toda persona (art. 20 Const.), así como un medio para lograr la satisfacción de otros derechos, como la igualdad, el debido proceso, el trabajo, el acceso a la administración de justicia, entre otros.

De acuerdo con lo anterior, la Corte ha estimado *"que el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo"* (Sentencia T-206/18).

El marco jurídico de esta garantía se encuentra establecido principalmente, en el artículo 23 de la Constitución Política y el art. 1º de la Ley 1755 de 2015 (sustituye el título II de la Ley 1437 de 2011), además de la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Art. 23 de la C.P. *"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."*

El CPACA (Ley 1437/11) desarrolla este principio constitucional en los siguientes términos: *«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.” (Resaltados del despacho)

Así mismo, reiterada jurisprudencia sobre el tema ha establecido:

*“El derecho fundamental de petición se comprende como la garantía constitucional de toda persona a (i) formular peticiones respetuosas, (ii) ante las autoridades o particulares, -organizaciones privadas o personas naturales, en los términos definidos por el Legislador; (iv) por motivo de interés general o particular, y a (iv) obtener pronta resolución.
(...)”*

*Mediante el ejercicio del derecho fundamental de petición resulta posible solicitar “el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos”
(...)”*

El término para resolver las peticiones, por regla general, es de 15 días siguientes a su recepción. Sin embargo, existen algunos casos especiales, como sucede, por ejemplo, en el caso de la solicitud de documentos o información, caso en el cual la solicitud debe resolverse en el término de 10 días siguientes a su recepción; o en el caso de las consultas ante las autoridades, el término es de 30 días siguientes a la recepción, tal y como se señala en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011” (Sent. T-058/18)

VIII. CASO CONCRETO

Siendo el propósito perseguido por la accionante que COLPENSIONES declare que la fecha de estructuración de sus enfermedades es del 1 de julio de 2010 y que reconozca y pague la pensión de invalidez en los términos que lo reclama, de entrada se advierte que no puede abrirse paso la protección reclamada en virtud del carácter subsidiario de la acción, en tanto que las pretensiones de la actora son ajenas a este escenario constitucional porque el conflicto planteado es un asunto eminentemente legal que por encontrarse en discusión y no existir certeza sobre tal derecho, sólo atañe definir al Juez natural, de conformidad con la competencia que el legislador le atribuyó a este funcionario en esa materia.

Así pues, la discusión en torno a la existencia del derecho que le asiste a la señora Rosa María sobre la pensión que reclama se escapa de la esfera de la competencia del juez constitucional, máxime que no se tiene certeza de tal derecho en cabeza de la accionante, lo que conlleva a que sea dirimida ante la justicia ordinaria mediante el procedimiento legal establecido para ello.

Entonces, siendo la tutela un mecanismo de amparo, no un proceso contencioso, pues es claro que este mecanismo no fue concebido para que los asociados invoquen procesos alternativos o sustitutivos de los juicios ordinarios o especiales, máxime, cuando se vislumbra que la accionante cuenta con otros mecanismos ante la justicia ordinaria para hacer prevalecer los derechos que considere le están siendo desconocidos por la encartada y no es el mecanismo constitucional el llamado a prosperar, en tanto los litigios de carácter legal como el que aquí se plantea, es propio del conocimiento de la justicia ordinaria y mediante las acciones que para ello estableció el legislador.

En ese orden, no cabe duda de la improcedencia del amparo deprecado, en tanto que tampoco se demostró la causación de un perjuicio irremediable si tenemos en cuenta que los dictámenes datan de más de 5 años atrás, periodo de tiempo durante el cual no se ha mostrado diligencia o actividad alguna por parte del accionante para alcanzar sus pedimentos, adicional a que no puede este juez constitucional expedir órdenes obligando a las accionadas a modificar los términos en que se emitió el dictamen de pérdida de capacidad laboral y reconocer una pensión de invalidez cuando frente a ese tópico no se tiene certeza del derecho que le asiste y se encuentra en discusión, así que por tratarse de un asunto de rango legal la accionante cuenta con los medios de defensa ante la justicia ordinaria y mediante los mecanismos establecidos por el legislador a los cuales no ha acudido.

Por lo tanto habrá de negarse el amparo invocado, dado que la accionante tiene otros mecanismos para ejercer sus derechos, no siendo de recibo que acuda a este mecanismo de protección, puesto que como es bien sabido la acción de tutela tiene un carácter subsidiario y residual como lo ha sostenido en reiterada jurisprudencia la H. Corte Constitucional, resultando improcedente cuando el que se dice perjudicado tiene a su alcance otros medios de defensa judicial o cuando pretende sustituir mecanismos ordinarios de defensa que no han sido utilizados.

De otro lado y en cuento a la solicitud del 7 de febrero de 2023 presentada por la accionante ante COLPENSIONES para el reconocimiento de su pensión de invalidez y frente a la que la entidad no ha emitido pronunciamiento alguno, según lo afirma la accionante, se observa que Colpensiones en la respuesta allegada informa que requirió de unos documentos adicionales para dar continuidad al trámite de la solicitud pensional que hace la señora Rosa María, sin que a la fecha la accionante los haya aportado.

Frente a las peticiones incompletas, el art. 17 de la ley 1755/2015 consagra: *"Peticiones incompletas y desistimiento tácito. 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, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.

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."

Si bien la accionada en su respuesta informa al despacho que en la misma fecha (7 de febrero de 2023) ofició a la actora solicitando la documentación faltante e indispensable para decidir, no menos cierto es que la apoderada de la accionante indica que no fue notificada de las actuaciones desplegadas por Colpensiones en el trámite de su solicitud, por lo que debió

acercarse a una de las sedes de la entidad donde le informan que el trámite fue cerrado por no aportar la documentación requerida.

En efecto, Colpensiones no acredita en el expediente que realmente ofició, comunicó y notificó a la accionante de la petición incompleta y el requerimiento de nuevos documentos a fin de que estos fueran allegados y así poder dar continuidad a la actuación administrativa.

En ese orden, si el peticionario tiene el término de un mes para completar la documentación requerida contados a partir del requerimiento efectuado por la entidad, según la norma antes citada, este término aun no empieza a contarse en tanto que la accionada aún no ha realizado el requerimiento, pues no obra constancia alguna que la notificación se hubiere efectuado o que la accionante tuviere conocimiento que su petición está incompleta y que debe complementarla para que el trámite continúe.

Entonces, al analizar el material probatorio allegado y las disposiciones citadas en precedencia, se colige que en efecto COLPENSIONES vulnera los derechos fundamentales de la accionante, en tanto no ha comunicado en debida forma a la accionante del estado de su solicitud y ésta se encuentra a la espera que le sea definida su petición pensional.

En este orden de ideas, se concederá únicamente el amparo del derecho fundamental de petición a la señora Rosa María Bernal, ordenando a COLPENSIONES, si aún no lo hubiere hecho, que adelante las acciones necesarias para dar continuidad al trámite de la solicitud efectuada desde el mes de febrero de 2023 por la accionante, comunicándole en debida forma el requerimiento de los documentos pedidos para completar la solicitud y seguir el trámite que corresponda, esto bajo el entendido de que el término legal para resolver debe iniciar a contarse a partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos echados de menos (art. 14 CPACA).

IX. DECISION

En mérito de lo expuesto el **JUZGADO DOCE CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, **RESUELVE**:

PRIMERO: TUTELAR únicamente el derecho de petición de la señora **ROSA MARÍA BERNAL MACIAS**, por lo expuesto en precedencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES**, para que dentro de las cuarenta y horas (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, proceda a comunicar a la accionante en debida forma el requerimiento de los documentos pedidos para completar la solicitud pensional por ella presentada del 7 de febrero de 2023.

TERCERO: ORDENAR que, por secretaría, se notifique este fallo a las partes, indicándoles que tienen tres (3) días para impugnarlo.

CUARTO: Disponer la remisión oportuna del expediente a la Corte Constitucional, para la eventual revisión del fallo. **Ofíciase.**

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,

WILSON PALOMO ENCISO
JUEZ

ET

Firmado Por:
Wilson Palomo Enciso
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Civil 012
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **3788397db4eb22638ec730d8a242947174a4686c843a4530ce638acaa2ef9eba**
Documento generado en 10/08/2023 06:04:42 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>