

**REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO CUARENTA Y NUEVE PENAL DEL CIRCUITO  
LEY 600 DE BOGOTA  
Carrera 28 A Nro. 18 A 67 Piso 5 Bloque E.  
Complejo Judicial de Paloquemao  
Telefax 3753827  
Correo institucional: [pcto49bt@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:pcto49bt@cendoj.ramajudicial.gov.co)**

Bogotá D.C., seis (06) de abril de dos mil veintidós (2022).

**OBJETO DE LA DECISION**

Decidir la acción de tutela interpuesta por la señora **FRANCY STELLA GUERRERO AVENDAÑO**, contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES-**.

**HECHOS**

1.- Refirió la señora **FRANCY STELLA GUERRERO AVENDAÑO** que el **1° de octubre y el 10 de noviembre de 2021**, solicitó a COLPENSIONES reevaluar el porcentaje de pérdida de capacidad laboral y el reconocimiento de la pensión por invalidez, frente a lo cual COLPENSIONES le dio respuesta el **27 de diciembre de 2021**, pero según la accionante, esa respuesta no resuelve de fondo su petición y continua sin una valoración concreta y real respecto del diagnóstico que presenta

2.- La demanda de tutela fue repartida al Juzgado el 25 de marzo de 2022.

**DERECHOS Y PRETENSIONES INCOADAS**

Se alega por parte de actora, la vulneración del derecho de petición.

**CONTESTACIÓN DE LA TUTELA**

**COLPENSIONES**, dio a conocer que lo solicitado por el accionante por vía de tutela, desnaturaliza ese mecanismo de protección de carácter subsidiario y residual frente a los derechos invocados cuando no han sido sometidos a los procedimientos pertinentes e idóneos para su solución; desconociendo así la norma constitucional, ya que este no es el mecanismo para realizar este tipo de reconocimientos.

Verificadas las bases de datos de Colpensiones se evidenció lo siguiente:

- Respecto de la Calificación de PCL: La accionante presentó petición de calificación de la pérdida de capacidad laboral el día **10 de octubre de 2018 bajo el radicado 2018\_12850920**, razón por la cual Colpensiones emitió el **dictamen N° 2183 del 21 de mayo de 2019**, determinando una pérdida de la capacidad laboral del 41.87%, con fecha de estructuración del 06 de diciembre de 2018.

Posteriormente, el **01 de octubre de 2021 y bajo el radicado 2021\_11592831**, la accionante presentó nuevamente petición relacionada con la calificación de la pérdida de capacidad laboral, razón por la cual la Dirección de Medicina Laboral emitió el **Oficio del 15 de octubre de 2021, con guía de envío N° MT691468091CO a la dirección registrada en la petición**, informando que era necesario complementar la solicitud con una documentación específica y concediendo treinta (30) días para tal efecto, sin embargo, la accionante no radicó lo requerido y esa Administradora, mediante **Oficio N° 2022\_1623710 del 08 de febrero de 2022**, le informó lo siguiente:

*“(...) En atención al trámite de determinación de pérdida de capacidad laboral, nos permitimos informarle que esta Administradora a través del prestador de servicios de medicina laboral, realizo 3 intentos de comunicación a los número proporcionados por usted en el formulario de solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral, sin lograr un contacto exitoso con el fin de realizar una entrevista telefónica orientada a obtener información para emitir el dictamen por usted requerido, por lo cual se procede con el rechazo de su caso. Así las cosas, en caso de iniciar un nuevo trámite de calificación de la pérdida de capacidad laboral debe diligenciar el formulario dispuesto para tal fin en cualquiera de los Puntos de Atención Colpensiones (PAC) del país y brindar datos actualizados de contactabilidad para que el prestador de medicina laboral, pueda contactarlo y culminar de manera exitosa el trámite por usted solicitado. En caso de requerir información adicional, por favor acercarse a nuestros Puntos de Atención Colpensiones (PAC); comunicarse con la línea de servicio al ciudadano en Bogotá al 4890909, en Medellín al 2836090, o con la línea gratuita nacional al 018000 41 0909, en donde estaremos dispuestos a brindarle el mejor servicio. (...)”*

- Respecto del reconocimiento pensional: La accionante presentó petición de **reconocimiento de la pensión de vejez el día 01 de diciembre de 2021 bajo el radicado 2021\_14404299**, razón por la cual se emitió la **Resolución SUB 345063 del 27 de diciembre de 2021** resolviendo de fondo lo solicitado, Resolución que fue notificada a la accionante el día 27 de diciembre de 2021, frente a la cual no se interpuso recurso alguno por parte de la accionante, quedando en firme.

Actualmente no existe petición pendiente por resolver a nombre de la accionante, siendo evidente que Colpensiones, hasta la fecha, ha obrado de forma responsable y en derecho, sin que exista vulneración alguna a los derechos del ciudadano, por lo que el accionante debe agotar los procedimientos administrativos y judiciales dispuestos para tal fin y no reclamar su pretensión vía acción de tutela, ya que ésta solamente procede ante la inexistencia de otro mecanismo judicial.

Adujo que la acción de tutela no puede considerarse el mecanismo adecuado para dirimir el conflicto suscitado por el accionante, como quiera que debe resolverse ante el juez ordinario, razón por lo que existiendo otro mecanismo, se torna improcedente de conformidad con el artículo 6° del Decreto 2591.

Lo anterior, tiene como fundamento, que el Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, artículo 2, es claro en señalar que el juez ordinario laboral tiene la competencia para conocer: *“(...) Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos (...)”*

Solicitó en consecuencia, se NIEGUE la acción de tutela por cuanto las pretensiones son abiertamente IMPROCEDENTES, como quiera que la presente tutela no cumple con los requisitos de procedibilidad del art. 6° del Decreto 2591 de 1991, así como tampoco se encuentra demostrado que Colpensiones haya vulnerado los derechos reclamados por el accionante y está actuando conforme a derecho

## PRUEBAS

1.- Con la demanda de tutela, se adjuntaron los siguientes documentos:

- \*Oficio de respuesta de COLPENSIONES adiado 12 de octubre de 2021, en el que se le informa a la peticionaria el trámite para efectuar calificación de pérdida de capacidad laboral
- \*Petición dirigida a la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA RADICADO 2021247782 del 12 de noviembre de 2021, solicitando consignación por concepto de pensión de vejez e invalidez, por contar con 59 años de edad y 500 semanas
- \*Sello de radicación en COLPENSIONES de fecha 1° de octubre de 2021, con numero 202111592831
- \*Resolución SUB 345063 del 27 de diciembre de 2021 mediante la cual niega reconocimiento pensión de vejez
- \*Dictamen de pérdida de capacidad laboral del 21 de mayo de 2019, con 41.87% por artrosis y trastorno depresivo; fecha estructuración: 6 de diciembre de 2018
- \*Respuesta MINISTERIO DE TRABAJO 1° de marzo 2022, a solicitud de pensión de vejez e invalidez. Le explican requisitos para acceder a prestación económica o en su defecto la indemnización sustitutiva de pensión de vejez.
- \*Encuesta SISBEN.
- \*Historias clínicas.

2.- COLPENSIONES remitió los siguientes documentos:

- \*Resolución SUB 345063 del 17 diciembre de 2021 por la cual se niega el reconocimiento y pago de una pensión de vejez.
- \*Respuesta del 15 de octubre de 2021 brindada a radicado **202111592831 del 1° de octubre de 2021** en el que solicita tramite de determinación de pérdida de capacidad laboral o revisión estado de invalidez

En la misma se le comunica que debe complementar su solicitud aportando documentos y se le otorga un plazo de 30 días para ello. Se remite por correo certificado 472 el 16 octubre de 2021 a dirección física del Municipio de San Francisco-Cundinamarca

- \*Respuesta del **11 noviembre de 2021 a petición radicado 2021 13470956 del 10 de noviembre de 2021**, en la que depreca se consigne pensión de vejez e invalidez. Se le informa a peticionaria los requisitos para acceder a prestación y de igual manera que debe efectuar diligenciamiento de formulario con aporte de documentos

- \*Respuesta de fecha 8 de febrero 22 mediante el cual se le da a conocer el cierre de la petición del 1° de octubre ante la omisión de entrega de documentos solicitados.

## CONSIDERACIONES

➤ **PROBLEMA JURIDICO:**

De conformidad con la respuesta enviada por la entidad accionada, se determinará si es cierto que no se resolvió de fondo las peticiones que la accionante hizo al COLPENSIONES.

La acción de tutela se encuentra consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política para que toda persona pueda reclamar ante los jueces por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos Constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por acción u omisión de cualquier autoridad pública. El inciso tercero del artículo 86 del referido artículo enseña además que la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Es entonces la acción de tutela un instrumento constitucional de carácter directo de protección de los derechos constitucionales fundamentales porque siempre presupone una actuación preferente y sumaria a la que el afectado puede acudir sólo en ausencia de cualquier otro medio de defensa judicial de aquellos derechos, salvo que se utilice excepcionalmente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable sobre éstos y en todo caso, procurando la restitución al accionante en el goce del derecho fundamental de rango constitucional que se demuestra lesionado.

Todo lo anterior significa entonces, que no es una acción simultánea con los procesos comunes, que no es paralela, no es adicional, no es complementaria, no es acumulativa, no es alternativa, no es una instancia, no es un recurso, es por principio, por definición, una acción condicionada, extraordinaria, sui generis y subsidiaria para la defensa judicial de la Constitución, en cuanto consagra derechos fundamentales, que solo es procedente cuando el agente no tenga otro medio de defensa judicial, salvo cuando a pesar de ello, se trata de evitar un perjuicio irremediable.

#### ➤ DEL DERECHO DE PETICION:

De conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política de 1991, toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener una pronta resolución. Tal derecho permite hacer efectivos otros derechos de rango constitucional, por lo que ha sido considerado por la jurisprudencia como un derecho de tipo instrumental<sup>1</sup>, en tanto que es uno de los mecanismos de participación más importantes para la ciudadanía, ya que es el principal medio que tiene para exigir a las autoridades el cumplimiento de sus deberes<sup>2</sup>.

El derecho de petición, según la jurisprudencia constitucional, tiene una finalidad doble: por un lado, permite que los interesados eleven peticiones respetuosas a las autoridades y, por otro, garantiza una respuesta oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado. Ha indicado la Corte Constitucional que “(...) dentro de sus garantías se encuentran (i) la pronta resolución del mismo, es decir que la respuesta debe entregarse dentro del término legalmente establecido para ello; y (ii) la contestación debe ser clara y efectiva respecto de lo pedido, de tal manera que permita al peticionario conocer la situación real de lo solicitado”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> En las sentencias C-748/11 y T-167/13, esta Corte manifestó que: “el derecho de petición se considera también un derecho instrumental, puesto que es un vehículo que permite y facilita el ejercicio de muchos otros derechos, tanto fundamentales como sin esa connotación. Igualmente ha resaltado la Corte que esta garantía resulta esencial y determinante como mecanismo de participación ciudadana, dentro de una democracia que se autodefine como participativa”. En igual sentido, la sentencia C-951/14 insistió en que “esta Corporación se ha pronunciado en incontables ocasiones sobre el derecho de petición. En esas oportunidades ha resaltado la importancia de esa garantía para las personas, toda vez que se convierte en un derecho instrumental que facilita la protección de otros derechos, como por ejemplo, la participación política, el acceso a la información y la libertad de expresión”<sup>2</sup> Sentencia T-430/17.

<sup>2</sup> Sentencia T-376/17 Sentencias T-610/08 y T-814/12

Este tópico busca garantizar la posibilidad efectiva y cierta que tienen las personas de presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades y los particulares en los casos establecidos por la ley, sin que se puedan abstener de recibirlas y por lo tanto de tramitarlas.

Igualmente implica que las autoridades y los particulares, en los casos definidos por la ley, tienen el deber de resolver de fondo las peticiones interpuestas, es decir que les es exigible una respuesta que aborde de manera clara, precisa y congruente cada una de ellas; en otras palabras, implica resolver materialmente la petición. La jurisprudencia ha indicado que una respuesta de fondo deber 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”. En esa dirección, se concluye entonces que se debe dar resolución integral de la solicitud, de manera que

Además, es relevante la obligación del emisor de poner en conocimiento del interesado la resolución de fondo, con el fin que la conozca y que pueda interponer, si así lo considera, los recursos que la ley prevé o incluso demandar ante la jurisdicción competente. Se ha considerado que la ausencia de comunicación de la respuesta implica la ineficacia del derecho<sup>2</sup>. En ese sentido, la sentencia C-951 de 2014 indicó que; “el ciudadano debe conocer la decisión proferida por las autoridades para ver protegido efectivamente su derecho de petición, porque ese conocimiento, dado el caso, es presupuesto para impugnar la respuesta correspondiente” y, en esa dirección, la notificación es la vía adecuada para que la persona conozca la resolución de las autoridades.

La Corte Constitucional, en sentencia T-044/19, dijo lo siguiente:

*“NUCLEO ESENCIAL DEL DERECHO DE PETICION-Elementos. (i)Prontitud. Que se traduce en la obligación de la persona a quien se dirige la comunicación de darle contestación en el menor tiempo posible, sin que exceda los términos fijados por la Ley 1755 de 2014. En aras de fortalecer esta garantía el Legislador previó que la ausencia de respuesta puede dar lugar a “falta para el servidor público y (...) a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario.” (ii)Resolver de fondo la solicitud. Ello implica que es necesario que sea clara, es decir, inteligible y de fácil comprensión ciudadana; precisa de modo que atienda lo solicitado y excluya información impertinente, para evitar respuestas evasivas o elusivas; congruente, o que se encuentre conforme a lo solicitado de modo que lo atienda en su totalidad; y consecuente con el trámite que la origina, cuando es el caso en que se enmarca en un proceso administrativo o una actuación en curso, caso en cual no puede concebirse como una petición aislada. (iii)Notificación. No basta con la emisión de la respuesta, sino que la misma debe ser puesta en conocimiento del interesado y, ante el juez de tutela. Ello debe ser acreditado”.*

#### ➤ CASO CONCRETO

La Señora **FRANCY STELLA GUERRERO AVENDAÑO**, considera vulnerado el derecho fundamental de petición, por cuanto solicitó a COLPENSIONES, la revaluación del

porcentaje de pérdida de capacidad y el pago de pensión de vejez, y pensión de invalidez el **1° de octubre y el 10 de noviembre de 2021**, sin embargo, la accionada el 27 de diciembre de 2022 (sic), le dio respuesta, pero no le resuelven de FONDO, solo aducen lo relativo a las semanas de pensión, más no la solicitud de pensión por invalidez.

Atendiendo la contestación de la demanda por COLPENSIONES, el Despacho considera que no existe vulneración alguna de los derechos fundamentales alegado por la accionante, ya que está demostrado que COLPENSIONES le dio contestación de fondo a las peticiones presentadas por la accionante, así:

1°. El 15 de Octubre/2021 con radicado 8Z2021\_11592831-2607949, le informó a la Sra. **FRANCY STELLA GUERRERO AVENDAÑO** (Dentro del trámite del radicado Nro. 2021\_11592831 del 8 de octubre/2021), que para el trámite de determinación de pérdida de capacidad laboral o revisión del Estado de invalidez, es imprescindible que complemente su solicitud aportando copia de la historia clínica completa y actualizada o resumen de la misma, señalándole observaciones al respecto, e igualmente que en el caso de requerir información adicional debe acercarse a los puntos de atención de esa entidad pon a los abonados telefónicos indicados en el respectivo oficio; comunicación que fue enviada por el servicio 4/72 a la “*VRD O VRD EL PEÑON CUNDINAMARCA – SAN FRANCISCO*”, anexándose guía del envío.

2°. El 11 de Noviembre/2021 con radicado 8Z2021\_13491597-2844506, COLPENSIONES informa a la accionante ( dentro del trámite con radicado número 2021\_13470956 del 10 de noviembre del 2021), respecto a su solicitud “*que se consigne de manera pronta, sí no se ha hecho a la fecha, la pensión de invalidez y vejez*”, que para la liquidación de pensión por invalidez debe cumplir unos requisitos cuales son, de manera explícita teniendo en cuenta normatividad, esto es, el Decreto 758 de 1990 (acuerdo 049 de 1990) -vigencia 18 de abril de 1990 hasta el 31 de marzo de 1994; la ley 100 de 1993 – vigencia lo de abril de 1994 al 28 de diciembre de 2003 o ley 860 de 2003 – vigencia a partir del 29 de diciembre/2003; así mismo, se le indica los documentos que debe aportar y los puntos de atención donde debe radicarlos; comunicación que fue enviada por el servicio 4/72 a la “*VEREDA TORIBA ALTA, SAN FRANCISCO, CUNDINAMARCA*” anexándose guía de envío.

3°. El 8 de febrero/2022 con radicado BZ2022\_1623710, se informó a la accionante (dentro del trámite con radicado 2021\_11592831. Medicina laboral – Calificación de Pérdida de Capacidad Laboral/ Ocupacional) que en atención al trámite de determinación de pérdida de capacidad laboral, esa Administradora a través del prestador de servicios de medicina laboral, realizo tres intentos de comunicación a los número proporcionados por ella en el formulario de solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral, sin lograr un contacto exitoso con el fin de realizar una entrevista telefónica orientada a obtener información para emitir el dictamen por usted requerido, por lo cual se procede con el rechazo de su caso.

4°. En este sentido igualmente le informa que, en caso de iniciar un nuevo trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral debe diligenciar el formulario dispuesto para tal fin en cualquiera de los Puntos de Atención Colpensiones (PAC) del país y brindar datos actualizados de contactabilidad para que el prestador de medicina laboral, pueda contactarlo y culminar de manera exitosa el trámite por usted solicitado, y que en caso de requerir información adicional, debe acercarse a cualquier Punto de Atención Colpensiones (PAC) o comunicarse con la línea de servicio al ciudadano en Bogotá al 4890909, en Medellín al 2836090, o con la línea gratuita nacional al 018000 41 0909; comunicación que fue enviada a la “*VEREDA TORIBA ALTA, SAN FRANCISCO, CUNDINAMARCA*” anexándose guía de envío.

De otra parte, COLPENSIONES remitió la Resolución SUB 3450063 27DIC 2021, en la que entre otras, resuelve:

**“ARTÍCULO PRIMERO:** *Negar el Reconocimiento y pago de la Pensión de VEJEZ solicitada por el (la) señor (a) GUERRERO AVENDAÑO FRANCY STELLA, ya identificado (a), de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta Resolución.*

**“ARTÍCULO SEGUNDO:** *Notifíquese al (la) Señor (a) GUERRERO AVENDAÑO FRANCY STELLA haciéndole saber que en caso de inconformidad contra la presente resolución, puede interponer por escrito los recursos de Reposición y/o de Apelación. De estos recursos podrá hacerse uso dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, manifestando por escrito las razones de inconformidad, según el Código Contencioso Administrativo.*

Remitiendo notificación de la misma el 27 de diciembre/2021 radicado BZ2021\_15461112-3244860 a la accionante **FRANCY STELLA GUERRERO AVENDAÑO** a la “VRD TORIBA ALTA SAN FRANCISCO CUNDINAMARCA”.

Siendo incontrovertible que la accionante se encuentra enterada de dicha Resolución, pues así lo manifestó en la acción instaurada.

En este sentido, como el derecho de petición no implica que la respuesta deba ser favorable, y dado que dichas respuestas le fueron enviadas para efectos de notificación a la dirección aportada por la accionante, antes de la presentación de la tutela, situación que conlleva a NEGAR el amparo solicitado al no evidenciarse vulneración o amenazada de un derecho fundamental, debiendo dejarse en claro que la tutela no puede considerarse como una tercera instancia para debatir las decisiones de COLPENSIONES, pues para ello debe acudirse en demanda ante la jurisdicción contenciosa administrativa, observándose que la accionante en vez de agotar los recursos propios de la vía gubernativa contra la resolución que le negó la pensión, decidió interponer la tutela contra dicha decisión.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Cuarenta y Nueve Penal del Circuito Ley 600 de Bogotá D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** la tutela interpuesta por la señora **FRANCY STELLA GUERRERO AVENDAÑO**, contra **COLPENSIONES**.

**SEGUNDO: DISPONER** que en caso de no ser impugnada la sentencia, dentro del término previsto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991 – tres días siguientes a la notificación, se remita la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión, vía correo electrónico.

Para notificar las partes se hará a los siguientes correos:

#### **ACCIONANTE:**

**FRANCY STELLA GUERRERO AVENDAÑO:** [stellaguerrero05@gmail.com](mailto:stellaguerrero05@gmail.com)

**ACCIONADO:**

**COLPENSIONES:** [notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co)

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**



**JUAN PABLO LOZANO ROJAS  
JUEZ**

JUZGADO 49 PENAL DEL CIRCUITO LEY 600