

# JUZGADO DIECISIETE DE FAMILIA DE BOGOTÁ

Veintinueve (29) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Clase de proceso	Acción de tutela
Radicado	11001311001720230042200
Accionante	Elizabeth Castillo
Accionada	Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones)

## ASUNTO A DECIDIR

De conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con el Decreto 2591 de 1991, procede el despacho a emitir decisión de fondo en el trámite de la acción de tutela instaurada por ELIZABETH CASTILLO, quien actúa en nombre propio en contra de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES), por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales de petición, igualdad, debido proceso y seguridad social.

## ANTECEDENTES

Los que a continuación se resumen por el despacho, así:

Informa la accionante que el 08 de mayo de 2023 elevó petición ante la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES), solicitando valoración de pérdida de capacidad laboral, teniendo en cuenta sus diagnósticos de “ARTROSIS PRIMARIA GENERALIZADA, EPICONDILITIS LATERAL, EPICONDILITIS MEDIA, EPILEPSIA, HIPOTIROIDISMO, OTROS TRASTORNOS ESPECIFICADOS DE LOS DISCOS INTERVERTEBRALES, SÍNDROME DEL TÚNEL CARPIANO, TRASTORNO DE DISCO LUMBAR”, entre otros.

Indica que reiteró su petición mediante escrito radicado el 24 de mayo de 2023, y que el 13 de junio de 2023, la entidad le envió una respuesta, manifestando: “(...) se prioriza con el grupo interno de trabajo encargado de adelantar la Calificación de pérdida de capacidad laboral, área que se encuentra adelantando las validaciones y estudios correspondientes a la totalidad de documentos aportados en el marco del mismo. con el objeto de notificarle lo pertinente en caso de ser procedente valoración o calificación con los documentos obrantes en el expediente, al contar con respuesta definitiva al trámite en gestión (...)”; sin embargo, señala que a la fecha no ha sido resuelta de fondo su solicitud.

Por lo anterior, requiere el amparo de sus derechos fundamentales de petición, igualdad, debido proceso y seguridad social, y que se conmine a la accionada a brindar respuesta a lo requerido en los escritos del 08 de mayo

y 24 de mayo de 2023, señalando fecha para calificación de pérdida de capacidad laboral.

### **ACTUACIÓN PROCESAL**

La presente acción de tutela fue asignada por reparto a este juzgado el 15 de junio de 2023, y admitida en providencia de la misma fecha, ordenándose notificar a la entidad accionada, ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES), para que rindiera la información necesaria, en aras de decidir el asunto puesto en conocimiento; adicionalmente, se dispuso vincular a la presente acción constitucional a la ARL SURA y a COMPENSAR EPS.

### **RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS Y/O VINCULADAS**

El apoderado judicial de COMPENSAR EPS, en respuesta remitida el 20 de junio de 2023, complementada el 28 de junio de 2023, pone en conocimiento del despacho que ELIZABETH CASTILLO se encuentra afiliada como cotizante dependiente en el régimen contributivo de salud desde marzo de 2014, y resume el estado actual de salud de la accionante en los siguientes términos:

*“En consulta la usuaria refiere que cuenta con calificación de PCL por Junta Nacional en 52.85% del 09/05/2018 pero que no ha sido notificada, se escala caso con auxiliar de juntas para solicitud de información ante las entidades, en espera de respuesta y se carga caso a la bandeja de la auxiliar de fondo para revisión y seguimiento del caso.*

*Caso calificado por el proveedor de Medicina Laboral- Ren consultores, donde califica los Dx: G560 - SÍNDROME DEL TUNEL CARPIANO - BILATERAL- LABORAL + M751 - SÍNDROME DE MANGUITO ROTATORIO - DERECHA- LABORAL + M658 - TENDINITIS CRÓNICA DEL TRÍCEPS - IZQUIERDA- LABORAL + M511 - TRASTORNO DE DISCO LUMBAR Y OTROS, CON RADICULOPATIA L5 DERECHA- COMÚN”.*

Así las cosas, solicita se desvincule a la entidad de la acción constitucional, al considerar que no ha vulnerado garantía fundamental alguna en cabeza de la ciudadana, por lo que se ha configurado una falta de legitimación en la causa por pasiva.

Por su parte, la directora de acciones constitucionales de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES), en contestación del 20 de junio de 2023, solicita que se declare la improcedencia de la acción de tutela, pues estima que la accionante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial para obtener la calificación de pérdida de

capacidad laboral; adicionalmente, informó que *“al validar nuestros sistemas de información se encuentra que el trámite de PCL solicitado por accionante el día 08 de mayo de 2023 bajo BZ 2023\_6758865, fue rechazado por contar con dictamen inferior a 1 año emitido por Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca fecha 20/12/2022 N° 51665250 - 10707 PCL 45.71% F.E 17/02/2022 origen común”*.

Finalmente, se aprecia que ARL SURA no brindó respuesta al requerimiento del juzgado; conforme a lo anterior, procede esta sede judicial a resolver el asunto, previas las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

Al tenor de lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, en concordancia con el Decreto 333 de 2021, este despacho es competente para conocer y decidir el trámite de la acción de tutela interpuesta, teniendo en cuenta que se invoca la protección de derechos fundamentales; asimismo, corresponde el reparto del asunto al Juez del Circuito cuando se trata de una entidad del orden nacional, como lo es el MINISTERIO DE DEFENSA.

### **Procedencia de la acción de tutela**

La solicitud de amparo constitucional ha sido presentada dentro de un término razonable ante el juez, y la accionante no cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para proteger su derecho; por lo tanto, concluye esta sede judicial que la acción de tutela interpuesta es procedente, al cumplir los requisitos de subsidiariedad e inmediatez, y al haberse solicitado el amparo de una garantía fundamental, como previamente se ha indicado.

### **Derecho fundamental de petición**

El derecho de petición se encuentra consagrado como fundamental en nuestra carta política (artículo 23); al respecto ha puntualizado la Corte Constitucional que *“(…) el derecho fundamental de petición garantiza que cualquier persona pueda elevar ante la administración pública o un particular con funciones públicas una solicitud, que deberá resolverse de fondo en un término específico y de manera congruente con lo que solicita, sin importar si la información resulta o no favorable a lo pedido<sup>1</sup>”*.

En efecto, el derecho de petición fue establecido como un mecanismo para acceder a la administración y obtener pronta respuesta a los requerimientos o solicitudes interpuestos mediante este, ha tenido un

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia T-013 de 2008.

desarrollo jurisprudencial profundo mediante el cual se han establecido parámetros para su uso y protección, y se ha concluido que reviste el carácter de fundamental, al encontrarse inmerso en lo que se constituye como la base de un debido proceso que debe garantizarse a toda la población. A este punto es importante resaltar lo expresado por la Corte Constitucional, que ha resumido a grandes rasgos los elementos esenciales del derecho fundamental de petición:

*“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 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>. En esa dirección también ha sostenido que a este derecho se adscriben tres posiciones<sup>3</sup>: “(i) la posibilidad de formular la petición, (ii) la respuesta de fondo, y (iii) la resolución dentro del término legal y la consecuente notificación de la respuesta al peticionario”<sup>4</sup>.*

## **Igualdad**

La igualdad consagrada en el artículo 13 de la Constitución, tiene la múltiple connotación de valor, principio y derecho fundamental; al efectuar un análisis detallado del artículo en mención, la Corte describe sus principales características, así:

*“(La igualdad) (i) es connatural a la persona desde su nacimiento, (ii) el Estado debe propender por su protección y goce efectivo, (iii) permea todos los ámbitos de la vida en sociedad y, (iv) su aplicación conlleva la distinción material entre personas cuyas circunstancias físicas o socio-culturales así lo requieran. (...)*

*(...) En consecuencia, el Estado deberá promover la igualdad material, por lo cual es necesario que las diferentes medidas que se adopten respeten la cláusula de no discriminación. De alegarse la afectación de este mandato, el juez constitucional podrá realizar un test integrado de igualdad (leve, moderado o estricto), con el fin de establecer si el acto jurídico censurado efectivamente constituye una medida discriminatoria”.*

---

<sup>2</sup> Ver sentencia T-376 de 2017.

<sup>3</sup> Ver sentencia C-951 de 2014.

<sup>4</sup> Los elementos han sido reseñados en las sentencias T-814/05, T-147/06, T-610/08, T-760/09, C-818/11, C-951/14, entre otras.

## **Derecho fundamental al debido proceso**

El debido proceso es una garantía fundamental consagrada en el artículo 29 de la Constitución Política, y en virtud de esta se impone a las autoridades judiciales y administrativas la obligación de proteger el derecho de defensa y contradicción del cual gozan las partes en cualquier actuación, y de respetar el curso y los términos de los procesos. Así lo ratifica la Corte Constitucional, al señalar:

*“El derecho al debido proceso, como desarrollo del principio de legalidad y como pilar primordial del ejercicio de las funciones públicas, 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, in genere, de los poderes públicos; esto, pues tal y como lo preceptúa la Constitución Política, debe ser respetado indistintamente, tanto en las actuaciones administrativas, como en las de carácter jurisdiccional.*

*Adicionalmente, esta Corporación 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 trámite.”<sup>5</sup>*

## **La seguridad social como derecho fundamental**

El artículo 48 de la Constitución Política establece que la seguridad social es un derecho irrenunciable y un servicio público a cargo del Estado, cuyo acceso debe garantizarse a todas las personas y debe prestarse siguiendo los principios de solidaridad, eficiencia y universalidad<sup>6</sup>.

Pese a que, en principio, la seguridad social no es un derecho fundamental, al hacer aplicación del artículo 93 de la Constitución (bloque de constitucionalidad), y teniendo en cuenta los tratados internacionales suscritos por Colombia, esta garantía adquiere tal calidad; así quedó plasmado en la sentencia T-069 de 2014, magistrada ponente MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, en la que se indicó:

---

<sup>5</sup> Sentencia T-115 de 2018.

<sup>6</sup> La seguridad social fue definida en la Sentencia T-1040 de 2008, como el “conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y sus familias, las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano.”

*“Diferentes tratados internacionales ratificados por Colombia consagran el derecho humano a la seguridad social. Igualmente, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre consagran este derecho. Estos antecedentes serían recogidos con posterioridad en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales, también conocido como el “Protocolo de San Salvador”. (...)*

*(...) En este sentido, la Corte Constitucional ha interpretado el derecho a la seguridad social de conformidad con lo dispuesto en la Observación General 19, del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Comité DESC), en el que se señaló el contenido y alcance del derecho a la seguridad social consagrado en el PIDESC. De conformidad con esta Observación General el derecho a la seguridad social “incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado, así como del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales”. (...)*

*(...) Adicionalmente, de acuerdo con el Comité DESC, el derecho a la seguridad social implica tres obligaciones: (i) respetar, (ii) proteger y (iii) cumplir. La obligación de respeto “exige que los Estados Parte se abstengan de interferir directa o indirectamente en el ejercicio del derecho a la seguridad social”. La obligación de proteger “exige que los Estados Parte impidan que terceros interfieran en modo alguno en el disfrute del derecho a la seguridad social”. La obligación de cumplir implica el deber del Estado de facilitar, promover y garantizar el goce y ejercicio del derecho a la seguridad social. (...)*

*Con fundamento en el texto de la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho a la seguridad social es un derecho fundamental. La Corte ha precisado en su jurisprudencia más reciente que no resulta razonable separar los derechos fundamentales de los derechos económicos sociales y culturales, porque en la Constitución se les otorga el carácter de fundamentales a todos los derechos<sup>7</sup>. (...)*

---

<sup>7</sup> Sentencia T-016 de 2007.

*(...) De conformidad con los precedentes citados es posible concluir que el derecho a la seguridad social: (i) es un derecho fundamental que se encuentra amparado en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Colombia, y (ii) puede ser protegido a través de la acción de tutela, cuando reúne las características señaladas en la jurisprudencia para ser considerado como un derecho subjetivo”.*

### **El caso concreto**

Descendiendo al caso que nos ocupa, y analizando la documental que obra en el expediente, observa el despacho que la accionante manifestó haber elevado petición ante la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES), el pasado 08 de mayo de 2023, y reiterada el 24 de mayo de 2023, con el propósito de que la entidad adelante trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral en su favor, teniendo en cuenta su diagnóstico de “G560 - SÍNDROME DEL TUNEL CARPIANO - BILATERAL- LABORAL + M751 - SÍNDROME DE MANGUITO ROTATORIO - DERECHA- LABORAL + M658 - TENDINITIS CRÓNICA DEL TRÍCEPS - IZQUIERDA- LABORAL + M511 - TRASTORNO DE DISCO LUMBAR Y OTROS, CON RADICULOPATIA L5 DERECHA- COMÚN”; en el proceso obran las peticiones y las correspondientes constancias de recibido (archivo digital 02).

En lo que respecta a la afectación de los derechos fundamentales a la seguridad social, igualdad y debido proceso, concluye esta sede judicial que no es factible predicar dicha vulneración por parte de la entidad accionada o las vinculadas; en primer lugar, la seguridad social, como conjunto de garantías que promueven el acceso a las entidades prestadoras del servicio en caso de presentarse un imprevisto y requerirse el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, no se ha visto afectada, en tanto que no se ha evaluado si quiera la posibilidad de ELIZABETH CASTILLO de acceder a alguna de las prestaciones establecidas en la ley, pues aún se encuentra en la etapa primigenia de recaudar la documentación necesaria para ello.

Sobre el derecho fundamental a la igualdad, no acredita la accionante que esté siendo víctima de un trato discriminatorio respecto de otros ciudadanos que se encuentren en la misma situación respecto de la entidad; el debido proceso tampoco se ve afectado, por cuanto no se aprecia que se haya desconocido alguna etapa procesal, o que se haya impedido el ejercicio del derecho de defensa y contradicción que le asiste a la accionante.

Ahora bien, a este punto es pertinente señalar que, una vez admitida la presente acción constitucional, esta fue notificada debidamente al correo electrónico de ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES), que respondió al requerimiento efectuado, indicando que

ya contestó la solicitud de la ciudadana; sin embargo, con la respuesta remitida no se tiene por satisfecha la pretensión de la accionante, toda vez que no se observa una respuesta clara, concreta y de fondo a lo solicitado; en efecto, obra una contestación del 13 de junio de 2023, en la que se indica que se están realizando validaciones en aras de establecer la procedencia o no de la calificación de pérdida de capacidad laboral, sin dar información adicional, situación que no brinda claridad y concreción a su requerimiento.

Por lo anterior, es claro que se ha generado una continuidad en la vulneración de la garantía fundamental, que solo cesará cuando la respuesta se emita en debida forma, esto es, informándole a la accionante si es o no procedente adelantar el trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral.

Asimismo, es pertinente resaltar que se hace necesario que la entidad accionada informe a la ciudadana el término probable en el que brindará una respuesta de fondo a lo petitionado, en caso de no poder suministrarla inmediatamente, tal como lo establece el parágrafo del artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

*“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”.*

En conclusión, al existir vulneración del derecho de petición en cabeza de la accionante, se procederá a ordenar a la accionada a que en un término de cuarenta y ocho (48) horas emita una respuesta clara, completa y de fondo a la solicitud elevada o, en caso de encontrarse en imposibilidad de responder en forma inmediata, indique el término probable en el que dicha contestación será proferida, como ya se ha indicado.

## **DECISIÓN**

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Juzgado Diecisiete de Familia de Bogotá D.C., administrando justicia en el nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **RESUELVE**

**PRIMERO.** CONCEDER el amparo del derecho fundamental de petición de la ciudadana ELIZABETH CASTILLO, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

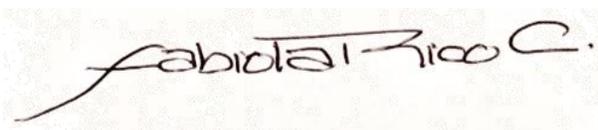
**SEGUNDO.** ORDENAR al representante legal y/o quien haga sus veces de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES), a que en un término improrrogable de **cuarenta y ocho (48) horas**, contadas a partir de la notificación de la presente decisión, proceda a emitir una respuesta clara, completa y de fondo frente a la solicitud elevada por ELIZABETH CASTILLO, el 08 de mayo de 2023, reiterada el 24 de mayo de 2023 o, en su defecto, le informe el término dentro del cual dicha contestación de fondo será emitida; esta respuesta debe ser **debidamente notificada** a la peticionaria y comunicada a este despacho judicial.

**TERCERO.** NOTIFICAR esta providencia por el medio más expedito a las partes, indicando que esta puede ser impugnada dentro de los **tres (03) días** siguientes a su notificación.

**CUARTO.** De no ser impugnada la presente decisión, REMITIR las diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

### NOTIFÍQUESE

La Juez,



**FABIOLA RICO CONTRERAS**

KB