



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA
SALA ÚNICA DE DECISIÓN
ÁREA CONSTITUCIONAL

Pamplona, veinticinco abril de dos mil veinticuatro

REF: EXP. No. 54-518-31-09-002-2024-00007-01
IMPUGNACIÓN ACCIÓN DE TUTELA
JUZGADO ORIGEN: SEGUNDO PENAL DEL CIRCUITO CON FUNCIONES DE
CONOCIMIENTO DE PAMPLONA
ACCIONANTE: LUIS ALBERTO LEÓN CARREÑO
ACCIONADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES,
COLPENSIONES
VINCULADOS: JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVAIDEZ,
LA NUEVA EPS, y
ARL POSITIVA Compañía de Seguros

MAGISTRADO PONENTE: JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ
ACTA No. 062

I. A S U N T O

Resuelve el Tribunal la **IMPUGNACIÓN** interpuesta por la Dirección de Acciones Constitucionales de la **Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES**, contra el fallo proferido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de esta competencia el pasado doce de marzo, que dispensó protección constitucional a los derechos fundamentales de petición y debido proceso del señor **LUIS ALBERTO LEÓN CARREÑO**, ordenando a la entidad recurrente:

“(…) que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, realice todas y cada una de las gestiones tendientes a notificar efectivamente las respuestas (entiéndase la del 22 de enero y 7 de marzo de la presente anualidad) y ponerlas en conocimiento del actor, ello con ocasión al derecho de petición radicado vía correo electrónico al actor el pasado 17 de enero de 2024, a su vez y dentro del mismo lapso realizar todas y cada una de las gestiones propias para dar trámite al recurso de apelación interpuesto frente al dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral DML 4902640 adiado 21 de marzo de 2023, referente al señor LUIS ALBERTO LEÓN CARREÑO, identificado con C.C. 88.159.561 por presentarse en oportunidad y enviar el respectivo expediente ante la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE NORTE DE SANTANDER para lo de su cargo, allegando a más tardar dentro de las 48 horas siguientes a las inicialmente concedidas, la prueba documental que nos dé cuenta de ello, ante esta judicatura; so pena de hacerse eventualmente acreedor a las sanciones de ley previo trámite del incidente de desacato conforme a lo previsto en el Art. 52 del Decreto 2591 de 1991”¹.

¹ Archivo 032, expediente de tutela 1ª instancia

II. ANTECEDENTES

1. Hechos y solicitud²

Da cuenta el accionante en el escrito genitor haberse vinculado al Ejército Nacional como empleado público civil no uniformado en el cargo de Tecnólogo en Saneamiento Ambiental para desempeñar funciones en el Batallón de Infantería #13 “García Rovira” – BIROV, en la ciudad de Pamplona, N. de S.

Refiere que el 08 de mayo de 2023 le fue notificado de manera personal el dictamen DML 4902640 del 21 de marzo de 2023, mediante el cual *“se calificó la pérdida de capacidad laboral estableciendo el porcentaje, el origen y fecha de estructuración de la misma”*; y el 23 siguiente, haber radicado ante Colpensiones el correspondiente recurso.

Expone que, ante el silencio de la convocada, el pasado 14 de noviembre presentó derecho de petición solicitando información sobre el estado en que se encontraba la alzada, recibiendo respuesta con oficio del 1° de diciembre posterior de la directora de Medicina Laboral de esa entidad, haciéndole saber la negativa de remitir el expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, por haber sido formulado fuera del término legal.

Precisa que tras haber logrado determinar la oportunidad de la alzada, el 17 de enero de 2024 radicó un nuevo derecho de petición solicitándole a esa entidad *“impartir las actuaciones que en derecho correspondan en el trámite normal del recurso de apelación en contra del dictamen DML 4902640 del 21 de marzo de 2023, ...”*; sin que, a la fecha de presentación de la acción de tutela, hubiese recibido respuesta.

Por tal motivo, pretende que por esta vía se conceda el amparo deprecado, ordenando a la entidad accionada que se pronuncie de fondo, de manera clara y precisa frente al requerimiento elevado el pasado 17 de enero.

2. Admisión de la tutela³

Con proveído del 27 de febrero actual, el Juzgado cognoscente admitió este resguardo constitucional, dispuso la vinculación de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander, a quienes solicitó pronunciamiento sobre los hechos de la acción de tutela.

² Archivo 02, ídem

³ Archivo 04, ídem

Posteriormente, con auto de 28 de febrero siguiente, atendiendo la información suministrada por esa última entidad, ordenó la vinculación de la Nueva EPS y de la Compañía de Seguros ARL Positiva, concediéndoles término para ejercer el derecho de defensa; adicionalmente, dictaminó práctica de pruebas⁴.

3. Intervención de la accionada y vinculados:

3.1 La Junta Regional de Calificación de Invalidez del Norte de Santander⁵, no sin antes citar los registros encontrados a nombre del accionante, respecto de los dictámenes Nos. “11202300006 fecha 3/1/2023 y 1475 fecha 10/12/2020”, actualmente archivados, consideró improcedente la vinculación dispuesta frente a esa dependencia al no evidenciar relación con las peticiones formuladas ni la parte actora lo demuestra.

3.2 La Empresa Promotora de Salud – Nueva EPS⁶, luego de aceptar que el ciudadano se encuentra activo en la base de datos, en el régimen contributivo; demanda falta de legitimación en la causa por pasiva, por no ser de competencia de esa empresa la satisfacción de las pretensiones del usuario.

3.3 Positiva Compañía de Seguros S.A.⁷, primeramente, confirma la afiliación del señor León Carreño al Sistema General de Riesgos Laborales por cuenta de esa aseguradora; sin embargo, no cuenta con legitimación para atender las peticiones del actor, en consecuencia, solicita la desvinculación del amparo deprecado.

3.4 La Administradora Colombia de Pensiones – Colpensiones⁸, precisa haber dado respuesta a la petición formulada el día 17 de enero de 2024 a través del radicado No. 2024-1203285 del 22 de enero de 2024, el cual fue notificado a la dirección informada en la solicitud “CARRERA 9 # 11E-25 APARTAMENTO 201 BARRIO LOS SAUCES de NORTE DE SANTANDER-PAMPLONA”. También haberle informado el 07/06/2023 que no era procedente la interposición del recurso por haber sido presentado de manera extemporánea, en razón a que el dictamen DML-4902640 le fue notificado al señor Luis Alberto el día 02 de mayo de 2023, por lo tanto, tenía hasta el 16 de mayo siguiente para controvertirlo, sin embargo, la inconformidad fue presentada el 23 de mayo de 2023.

Solicita se deniegue el amparo invocado por pretender acciones abiertamente improcedentes; adicionalmente, porque no cumple con el requisito de

⁴ Archivo 010 ídem

⁵ Archivo 08 ídem

⁶ Archivo 14 ídem

⁷ Archivo 16, ídem

⁸ Archivo 19, 22 y 23 ídem

procedibilidad ni se encuentra demostrado que Colpensiones haya vulnerado los derechos reclamados; finalmente, que las razones que dieron lugar a la acción de tutela se encuentran superadas. Allega prueba documental y expediente administrativo⁹.

III. DEL FALLO IMPUGNADO¹⁰

El Juez de primer grado para otorgar el amparo invocado, con el alcance ya citado, al alero de la jurisprudencia del órgano de cierre frente al derecho de petición y debido proceso *administrativo-calificación de invalidez*, descendió al caso concreto.

Así, de cara a la presunta vulneración del primero de ellos, encontró que la Administradora Colombiana de Pensiones sí había dado respuesta oportuna y de fondo a la solicitud elevada el pasado 17 de enero, a través de misiva de fecha 22 de enero de 2024, empero *“no cumplió con el requisito de su notificación de manera efectiva, puesto que, brilla por su ausencia la prueba documental que dé cuenta de su materialización, toda vez que, tan sólo se evidencia formato de “(...) información Envío correspondencia folio 019 cuaderno digital”*. Y si bien, estando en marcha la presente acción constitucional, la convocada generó una nueva respuesta el 07 de los corrientes (se endiente de marzo de 2024), con el lleno de los requisitos ya enunciados, tampoco obra prueba de que la misma haya sido puesta en conocimiento del peticionario.

En ese orden, descarta la concurrencia del postulado jurídico de carencia actual de objeto por hecho superado deprecado por Colpensiones, para en su lugar conceder la protección constitucional invocada para el efecto.

Por otra parte, después de considerar el estado de salud del promotor del amparo, direcciona la atención al procedimiento agotado, de manera específica, en la interposición de los recursos de ley frente al dictamen DML 4902640 del 21 de marzo de 2023, que discurre como motivo de inconformidad del tutelante en conexidad con una aparente omisión que afecta sus derechos fundamentales.

Con ese norte, observa el fallador que el mismo fue notificado al señor LUIS ALBERTO LEÓN CARREÑO el día 02 de mayo de 2023, vía email, como así lo había autorizado; y un segundo acto con idéntico fin, *“realizada el 8 de marzo de la presente anualidad ...”*¹¹, originando que el recurso para el señor Luis Alberto sea oportuno mientras que para la accionada lo fue extemporáneo.

⁹ Archivos 20, 24-31

¹⁰ Archivo 32 ídem

¹¹ Entiéndase 08 de mayo de 2023, conforme a la prueba documental

Hechos que para la primera instancia constituyen “(...) *deficiencias administrativas por parte de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONS – COLPENSIONES, con las cuales no tiene por manera alguna que cargar el ciudadano de a pie*”; en consecuencia, ampara igualmente el derecho al debido proceso del señor León Carreño.

IV. EL RECURSO¹²

Decisión que es cuestionada oportunamente¹³ por Colpensiones, insistiendo en que “*Se debe tener presente que el dictamen DML:4902640 fue notificado el día 02 de mayo del 2023 y que se tenía hasta el 16 de mayo del 2023 para controvertirlo*”; por lo tanto, considerando que la inconformidad no se radicó dentro del término legal, a la fecha el mismo se encuentra en firme y ejecutoriado, razón por la cual no se puede dar trámite al recurso presentado.

Desconcierto que respalda con similares argumentos a los expuestos en primera instancia, agregando haber demostrado que la notificación se realizó efectivamente a la dirección de correo electrónico aportada; así solicita que se revoque el fallo, “(...) *como quiera que la tutela no cumple con los requisitos de procedibilidad del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, así como tampoco se demostró que Colpensiones haya vulnerado los derechos reclamados por el accionante ya que está actuando conforme a derecho*”. Allega prueba documental¹⁴.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Al tenor del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 es competente esta Sala para conocer de la impugnación formulada.

2. Problema jurídico

De acuerdo con la situación fáctica planteada, corresponde determinar si la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, vulneró los derechos fundamentales de petición y debido proceso administrativo del señor Luis Alberto León Carreño, al no haberle notificado las respuestas otorgadas al derecho de petición formulado el 17 de enero de 2024 y, adicionalmente, no darle trámite al recurso presentado para controvertir las resultas del dictamen de pérdida de

¹² Archivo 38, expediente de 1ª instancia

¹³ Presentada el 13 de marzo de 2024

¹⁴ Archivo 39 ídem

capacidad laboral DML:4902640, como lo patrocinó el Juez constitucional de primera instancia; o si por el contrario, el fallo debe revocarse, en razón a que el actor fue debidamente notificado de las contestaciones al derecho de petición; además haberlo cuestionado fuera del término legalmente establecido.

En tal orden, la Sala abordará el caso concreto, no sin antes examinar la procedencia del amparo invocado.

3. Caso concreto

3.1 Examen de procedencia de la acción de tutela¹⁵

3.1.1 Legitimación en la causa activa: Presupuesto que se encuentra acreditado en tanto el señor Luis Alberto León Carreño es el titular de los derechos fundamentales presuntamente transgredidos por las autoridades accionadas.

3.1.2 Legitimación en causa pasiva: Componente que para la Corporación, en el caso concreto, frente a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones no merece reparo alguno, por cuanto es la entidad de seguridad social que conceptuó sobre la pérdida de capacidad laboral a través del documento DML 4902640 del 21 de marzo de 2023, y por tal razón responsable de dar respuesta a la petición formulada por el señor León Carreño el día 17 de enero de 2024, tendiente a conocer las resultas del recurso presentado para discutir la enunciada experticia, y de ser el caso, corregir la omisión avisada por el Juez de primera instancia respecto a la oportunidad de la alzada, situación respecto de la cual se generó la controversia ya descrita.

Elemento que igualmente se satisface respecto a las empresas vinculadas de oficio por la primera instancia, a saber, la Junta Regional de Calificación de Invalidez, la Empresa Promotora de Salud - Nueva EPS y la Compañía de Seguros Positiva S.A, por cuanto, si bien de los hechos del escrito genitor ni del acontecer procesal, deriva conexión directa con la presunta vulneración denunciada, si pueden resultar afectados con la decisión.

3.1.3 Inmediatez: Como requisito de procedibilidad, la acción de tutela también exige que se formule dentro de un plazo razonable, oportuno y justo¹⁶, contabilizado a partir del momento en el que se generó la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, de manera que el amparo responda a la reivindicación constitucional de ser un instrumento judicial de aplicación inmediata y urgente (CP art. 86), con miras a asegurar la efectividad concreta y actual del derecho cuya

¹⁵ Para desarrollar este acápite el Tribunal se basará en la sentencia T-427 de 2018.

¹⁶ Sentencia T-160 de 2021, entre otras

protección se invoca. Estudio que asume la Sala frente a los derechos de petición y debido proceso.

i) **Derecho de petición:** En el *sub examine*, el ciudadano Luis Alberto León Carreño reclama el amparo de su derecho fundamental de petición, presuntamente trasgredido por la Administradora Colombia de Pensiones Colpensiones, al no haberle dado respuesta a la solicitud elevada el pasado 17 de enero de 2024, a través del cual reclama:

“1. Respetar mi derecho fundamental al Debido Proceso, por lo tanto, ordenar a quien corresponda impartir las actuaciones que en derecho correspondan en el trámite normal del recurso de apelación en contra del dictamen DML 4902640 del 21 de marzo de 2023, notificado personalmente el 8 de mayo de 2023.

2. Se me informe de todas las actuaciones correspondiente al trámite en relación a la petición anterior¹⁷”.

Postulación que, según las previsiones del artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en desacuerdo con el Juez primigenio¹⁸, lo pretendido por el actor debió resolverse en el término de los 15 días siguientes a su recepción, es decir, el día 07 de febrero siguiente; por lo tanto, como la acción de tutela que ocupa la atención de la Sala fue interpuesta el 22 de febrero, tan solo 15 días después de haber acaecido la conjetural trasgresión, es razón suficiente para dar por satisfecho el requisito de inmediatez de cara a la hipotética vulneración del derecho fundamental de petición.

ii) **Debido proceso:** Ahora bien, como quiera que el Juez de primera instancia abordó el estudio del derecho fundamental al debido proceso y emitió órdenes para su protección que son materia de impugnación, se pronuncia la Sala frente al cumplimiento del requisito de inmediatez con relación a este axioma.

Denuncia el señor Luis Alberto, haber controvertido en oportunidad -23 de mayo de 2023- el dictamen *DML 4902640 del 21 de marzo de 2023*, mediante el cual Colpensiones le calificó la pérdida de capacidad laboral, estableciendo el porcentaje, el origen y fecha de estructuración de la misma, el cual, le fue notificado el 08 de mayo de 2023; no obstante, la entidad no ha remitido la alzada ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

¹⁷ Archivo 02, fl. 9-11

¹⁸ Archivo 32, folio 34, expediente 1ª instancia, “*Establecido además está, que transcurrido **el término legal de 10 días previsto en la norma (Ley 1755 de 2015) para responder la petición de información que hoy centra nuestra atención**, fue generada respuesta en oportunidad, esto es, el 22 de enero de 2024...*”.

Para la convocada, la ventilada inconformidad es extemporánea, pues la pericia le fue dada a conocer al interesado el día 02 de mayo a través de su correo electrónico luisalbertoleoncarreño@gmail.com, por lo que la fecha máxima para tal fin era el 16 de mayo siguiente, afirmando así haberlo informado al peticionario “mediante comunicación oficial del 07/06/2023 con numero de guía MT731688566CO y observación “entrega efectiva” el 22/06/2023. (...)”, documentos estos de los cuales aporta copia¹⁹.

Así, coteja la Sala que ciertamente, a través de misiva de fecha 07 de junio de 2023, “Nro. Radicado: 2023 8955387”, con destinatario “LUIS ALBERTO LEON CARREÑO, CARRERA 9 # 11E-25 APARTAMENTO 201 BARRIO LOS SAUCES, PAMPLONA-NORTE DE SANTANDER”, y referencia “Radicado No. 2023_7744183 de 23/05/2023”, la directora de Medicina Laboral de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, le hizo saber al actor lo siguiente:

“(...) Una vez revisados los sistemas de información de esta Entidad, se evidencia que el señor o entidad LUIS ALBERTO LEON CARREÑO fue notificado del dictamen No DML: 4902640, el 02/05/2023 y, que de conformidad con lo señalado en la norma anteriormente citada, tenía hasta el 16/05/2023 para controvertirlo.

De acuerdo con lo anterior, esta Administradora de Pensiones le informa que la manifestación de inconformidad fue interpuesta de forma extemporánea, toda vez que fue radicada el 23/05/2023, por lo que no es procedente remitir su expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez”.

Adicionalmente, consultada la guía del correo MT731688566CO de la empresa 4-72, la misma certifica haber entregado la enunciada comunicación el día 22 de junio de 2023²⁰; sin embargo, en ese documento no obra constancia de recibido ni por parte del destinatario ni por un tercero, razón por la cual, no es posible deducir con probabilidad de verdad, como lo reclama de manera insiste la Administradora Colombiana de Pensiones, que desde aquella data el petente hubiese conocido el contenido de dicha misiva, y por ende la conjetural extemporaneidad asumida por Colpensiones respecto a la discusión por él expuesta frente a la pérdida de capacidad laboral DML: 4902640 del 21 de marzo de 2023; hecho que para el ciudadano, produjo la afectación de su derecho al debido proceso, tal como se deduce de la petición elevada el día 17 de enero del año que avanza, por medio del cual, no sólo reclamó el respeto a esa prerrogativa, también imploró “impartir las actuaciones que en derecho corresponda en el

¹⁹ Archivo 20 expediente tutela de 1ª instancia

²⁰ <https://www.4-72.com.co/>

trámite normal del recurso de apelación en contra del dictamen DML 4902640 del 21 de marzo de 2023, notificado personalmente el 8 de mayo de 2023”.

Tan es así que el actor, a través de comunicaciones posteriores -21 de julio de 2023²¹- y 14 de noviembre siguiente-, insistió en obtener información al respecto, y fue sólo en respuesta a esta última petición que el señor León Carreño, mediante comunicación de fecha 01 de diciembre de 2023, No. de Radicado, BZ2023_18575505-3079487, a él dirigida, suscrita por la directora de Medicina Laboral de Colpensiones, citando como referencia el Radicado No. 2023_18561991 del 14 de noviembre de 2023, para atender la petición relacionada con “Solicitud respuesta al radicado 2023_7744183 de fecha 23 de mayo del 2023, y que a la fecha del día de hoy no he recibido ningún tipo de comunicación por su parte agradezco su colaboración y gestión”, supo de la enunciada extemporaneidad, en los siguientes términos:

“Una vez revisadas las bases de datos y aplicativos de esta Administradora, se evidenció que, el grupo interdisciplinario de la dirección de medicina laboral,

²¹ A la cual recibió respuesta con oficio de fecha 03 de agosto de 2023, No de Radicado, BZ2023_12085572-1957729, dirigido al señor Luis Alberto León Carreño, mediante el cual, la directora de Medicina Laboral de la entidad accionada, citando como referencia el Radicado No. 2023_12039409 del 21 de julio de 2023, para atender la petición relacionada con “Solicito información de la manifestación de inconformidad (...)”, en los siguientes términos:

“(…) Una vez revisado el expediente administrativo, se evidencia que mediante radicado 2023_1098919 el señor Luis Alberto León Carreño, solicitó que se realizara calificación de Pérdida de Capacidad Laboral; en este sentido, el área de Medicina Laboral emitió el Dictamen DML – 4902640 del 21/03/2023, con un porcentaje de pérdida de capacidad laboral del 35.68% y fecha de estructuración del 05/03/2023, de origen común.

Dictamen que fue debidamente notificado a las partes interesadas según lo establecido en el artículo 2 del Decreto 1352 de 2013, y manifestando inconformidad mediante el radicado 2023_7744183 de fecha 23/05/2023.

No obstante, con la finalidad de brindar una respuesta de fondo a la presente solicitud se procedió a priorizar la misma de manera reiterativa a través de radicado interno 2023_12492703, mediante el cual el área competente informó que el caso ha sido ingresado para validación y estudio de documentación y de ser pertinente, se dará el trámite de conformidad con lo establecido en el Art. 142 del Decreto 019 de 2012.

Es de aclarar que previo a realizar el pago se deben surtir otros trámites administrativos, como la expedición de la factura por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, trámite que esta exclusivamente en cabeza de dicha entidad. Posteriormente se efectuará el pago de los honorarios y se procederá a la remisión del expediente de forma integral, a fin de que la Junta Regional de Calificación de Invalidez defina la inconformidad presentada contra el dictamen.

Tenga en cuenta que Colpensiones, únicamente da trámite al escrito de inconformidad y quien debe resolverlo por ley, es la Junta Regional de Calificación de Invalidez. Ahora bien, frente al dictamen que sea emitido por la Junta Regional proceden los recursos de reposición y apelación, los cuales los resuelve, el primero la misma Junta Regional y el de apelación, la Junta Nacional, en última instancia.

Finalmente, le informamos que conforme a lo establecido por el artículo 4 del Decreto 1352 de 2013, las Juntas de Calificación de Invalidez, son entidades autónomas e independientes, que gozan de personería jurídica, razón por la cual, esta Administradora de Pensiones, no tiene ninguna injerencia sobre los términos en los cuales estas Juntas deban pronunciarse y la decisión que se tome, la cual deberá ser notificada directamente al afiliado, para que si es del caso haga uso de los recursos pertinentes (...)”²¹.

culminó el proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral del afiliado, emitiendo como resultado el dictamen DML - 4902640 del 21/03/2023, por medio del cual se determinó una pérdida de capacidad laboral equivalente al 35.68%, con fecha de estructuración 05/03/2023, por enfermedad de origen común, dictamen debidamente notificado el 2/05/2023 al correo luisalbertoleoncarreno@gmail.com, de conformidad con la autorización previamente dada por el afiliado.

Seguidamente, se presentó manifestación de inconformidad por parte del afiliado, actuación registrada bajo radicado 2023_7744183 del 23/05/2023.

*Ahora bien, con ocasión a la presente petición, se informa que una vez validado el caso se encuentra que no es posible el pago de honorarios, dado que la manifestación de inconformidad fue interpuesta fuera de términos, toda vez que, tenía hasta el 16/05/2023 para controvertirlo y la manifestación de inconformidad fue interpuesta de forma extemporánea, en razón a que fue radicada el 23/05/2023, por lo que no es procedente remitir su expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez. **Lo anterior se informa mediante comunicación oficial del 07/06/2023 con numero de guía MT731688566CO y observación “entrega efectiva” el 22/06/2023 (...)**²².*

Así las cosas, teniendo en cuenta que la acción de tutela fue interpuesta el día 27 de febrero de 2024²³, esto es, pasados tres meses aproximadamente de conocido el hecho infractor al debido proceso, para esta Corporación el plazo transcurrido se considera igualmente razonable.

3.1.4 Subsidiariedad: Determina el inciso 4 del artículo 86 de la Constitución, que la acción de tutela es procedente cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ese orden, para que proceda la acción de tutela es necesario que se hayan agotado todos los medios de defensa judiciales consagrados en el ordenamiento para la protección de los intereses fundamentales en disputa, salvo que estos no resulten idóneos o eficaces para la salvaguarda de los derechos, caso en el cual el amparo a conceder será definitivo²⁴. De otro lado, puede invocarse como mecanismo transitorio cuando se pretenda evitar la ocurrencia de un perjuicio

²² Ídem, folios 229-231

²³ Archivo 01, expediente de tutela 1ª instancia

²⁴ En la Sentencia T-313 de 2017, la Corte adujo que una acción judicial es **idónea** “cuando es materialmente apta para producir el efecto protector de los derechos fundamentales” y **efectiva** “cuando está diseñada para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados”. De otro lado, autores nacionales han identificado la **idoneidad** como “la capacidad o aptitud del medio para dar una respuesta a la pregunta constitucional”, situación en la que se valora, por ejemplo, la aceptación de las posturas adoptadas por la Corte a través de su jurisprudencia o la formalidad exigida en el mecanismo judicial. Frente a la **eficacia** aducen que “los criterios claves para la evaluación son la oportunidad e integralidad de la respuesta”, en este punto deben ser valoradas las categorías de “sujeto de especial protección”, “tercera edad”, “expectativa promedio de vida”.

irremediable²⁵, escenario en el que la protección será temporal hasta tanto el juez natural adopte la decisión de fondo que corresponda.

Así las cosas, en el asunto *sub judice*, el Juez constitucional se halla facultado para intervenir a fin de proteger los derechos fundamentales invocados, ante la inexistencia de un mecanismo idóneo y eficaz para la protección de los mismos.

De un lado, respecto a la petición elevada por el señor Luis Alberto el 17 de enero de 2024 pretendiente obtener información sobre el trámite del recurso presentado para controvertir la de pérdida de capacidad de fecha 21 de marzo de 2023, sin haber recibido respuesta. Omisión frente a la cual, la Corte Constitucional ha precisado 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 de este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo. Por esta razón, quien encuentre que la debida resolución a su derecho de petición no ocurrió, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional”²⁶.

Por la misma travesía, respecto a la presunta vulneración al debido proceso administrativo previsto para dictaminar la pérdida de capacidad laboral, no sólo porque la Sala advierte que León Carreño, antes de acudir a la acción de tutela, ha procurado alcanzar el trámite del recurso; también, en consideración a los quebrantos de salud que aquejan al promotor del amparo que se evidencian en el expediente administrativo adosado al plenario²⁷; aunado al tiempo transcurrido desde la presentación de la alzada -23 de mayo de 2023- y la ausencia de una tasación definitiva de invalidez con incidencia en la satisfacción de eventuales pretensiones prestacionales legítimas.

Establecida, entonces, la procedencia de la acción de tutela en el caso concreto, se continuará con el examen de los asuntos de fondo.

3.2 De la presunta vulneración al derecho fundamental de petición

²⁵ La jurisprudencia constitucional ha establecido que la configuración de un perjuicio irremediable requiere que este sea: (i) inminente, es decir, por estar próximo a ocurrir; (ii) grave, por dañar o menoscabar material o moralmente el haber jurídico de la persona en un grado relevante; (iii) urgente, que requiera medidas urgentes para conjurarlo; y (iv) que la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar el adecuado restablecimiento del orden social justo en toda su integridad”. Sentencias T-326 de 2013 y T-328 de 2017.

²⁶ Sentencia T-077 de 2018

²⁷ Archivo 31, fl. 269-275 Dictamen Junta Nacional de Calificación de Invalidez que confirma el porcentaje de 41,01% de PCL del accionante para los diagnósticos “EPISODIO DEPRESIVO MODERADO, FIBROMIALGIA TIPO II, LUMBAGO NO ESPECIFICADO, OTROS LUPUS ERITEMATOSOS LOCALIZADOS y OTROS TRASTORNOS ESPECIFICADOS DE LOS DISCOS INTERVERTEBRALES”, de origen común y fecha de estructuración 28-05-2020. Y fl. 34, con diagnóstico G560 Síndrome del Túnel Carpiano bilateral de origen común.

Sabido es que el derecho de petición es una garantía ius fundamental consagrada en el artículo 23 de la Constitución Política de 1991. De conformidad con esta disposición superior *“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”*.

De acuerdo con las características previstas en la Carta Política, el máximo Tribunal Constitucional²⁸ ha definido el derecho de petición como la facultad que tiene toda persona en el territorio colombiano²⁹ para formular solicitudes –escritas o verbales–, de modo respetuoso³⁰ a las autoridades públicas y, en ocasiones, a los particulares y, al mismo tiempo, para esperar de ellas la respuesta congruente con lo pedido.

La facultad de presentar solicitudes y esperar una respuesta exigible está íntimamente relacionada con los fines del Estado, en tanto a través de ella las personas pueden participar activamente en las decisiones que les afectan y procurar el cumplimiento de los deberes de la administración³¹, de modo que genera un ambiente democrático y de diálogo con las diversas instituciones estatales y entre los particulares, pues les permite interactuar en relación con fines privados o públicos.

Si bien la aplicación del derecho de petición es inmediata, el Legislador lo reguló mediante la Ley Estatutaria 1755 de 2015 y la Corte Constitucional ha reconocido que tiene un papel trascendental en la democracia participativa y un *“carácter instrumental”*³² que puede estar relacionado con el ejercicio de otros derechos fundamentales.

A su turno, como ya se precisó, el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 establece como término general para resolver toda petición, salvo norma especial, dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Las peticiones de documentos y de información como de consultas a las autoridades en relación con las materias a su cargo, deberán resolverse dentro de los 10 y 30 días a su recepción, respectivamente.

En todo caso, conforme lo señaló el órgano de cierre constitucional por su Sala Plena en la Sentencia C-007 de 2017, la respuesta debe cumplir con las siguientes características para considerar satisfecho el derecho de petición:

²⁸ Sentencia C-007 de 2017

²⁹ Sentencia C-818 de 2001

³⁰ Sentencia C-951 de 2014

³¹ Sentencia T-139 de 2017

³² Sentencia C-007 de 2017

(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 2015. 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.”*³³

(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 tal forma que lo atienda en su totalidad; y **consecuente** con el trámite que la origina, caso en el 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.

La Corte Constitucional ha destacado, además, que la satisfacción del derecho de petición no depende, en ninguna circunstancia, de la respuesta favorable a lo solicitado. De modo que se considera que hay contestación, incluso si la respuesta es en sentido negativo y se explican los motivos que conducen a ello. Así las cosas, se ha distinguido y diferenciado el derecho de petición del *“derecho a lo pedido”*³⁴, que se emplea con el fin de destacar que *“el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma, y en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal”*³⁵.

Una de las características de la respuesta que se espera del destinatario de una solicitud efectuada en ejercicio del derecho de petición, es la congruencia. Esta característica se presenta *“si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo pedido y no sobre un tema semejante, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta”*³⁶.

En conclusión, si una entidad pública o un particular que cumple funciones públicas no responde a las peticiones o recursos que se formulan contra sus actuaciones de manera congruente, precisa, inteligible y de fácil comprensión

³³ Ley 1755 de 2015. Artículo 31

³⁴ Sentencias C-951 de 2014 y T-058 de 2018, entre otras

³⁵ Sentencia C-007 de 2017

³⁶ Entre otras, Sentencia T-682 de 2017

incurre en violación del derecho de petición. Igualmente, vulnerará este derecho si no contesta en debida forma los argumentos planteados por el administrado, al formular los recursos de reposición o apelación contra sus actos administrativos.

De la revisión de los elementos de prueba que obran en el trámite constitucional, dígame que se comparte la decisión de instancia, en tanto se observa que para atender la solicitud presentada por Luis Alberto León Carreño el pasado 17 de enero, radicada bajo el No. 2024-917356, la Administradora Colombiana de Pensiones, por intermedio del director de Medicina Laboral, emitió el oficio No. 2024_1203285 de fecha 22 de enero de 2024, informándole al peticionario que *“su caso no puede ser remitido a la Junta Regional de Calificación, puesto que la radicación de los escritos de inconformidad se realizó estando vencido el término legal de diez (10) días hábiles, resultando el recurso extemporáneo”*.

En consecuencia, la convocada se pronunció de manera pronta y de fondo frente a los requerimientos, siendo **clara, precisa, congruente y consecuente**, con lo pedido; sin embargo, consultada la guía MT749270047CO de la empresa de correos 4-72, informada como medio de comunicación de la misiva³⁷, ésta no certifica la entrega efectiva de dicha comunicación en la dirección de destino, por el contrario, al parecer fue devuelta a su lugar de origen³⁸.

Respuesta que replicó la encartada con oficio 2024_3883428 / 2024_3832965 / 2024_4273375 de fecha 07 de marzo de 2024, anunciando como medio de enteramiento la guía MT753411774CO de la empresa 472, la cual, una vez consultada certifica como fecha de entrega el día 22 de marzo siguiente, data posterior al fallo de tutela de primera instancia.

Razón suficiente, para confirmar la protección al derecho fundamental de petición enjuiciada por el juez de instancia.

3.3 Del derecho fundamental al debido proceso administrativo

Bajo las previsiones del artículo 29 de la Constitución Política, el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. La Corte Constitucional ha fijado el alcance de esta prerrogativa, como *“aquel conjunto de garantías señaladas en el ordenamiento jurídico, a través de las que se procura la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia”*³⁹⁴⁰.

³⁷ Archivo 20 expediente 1ª instancia

³⁸ <https://www.4-72.com.co/>

³⁹ Sentencia C-341 de 2014, reiterada en la SU274 de 2019 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁴⁰ Citadas en la sentencia T-160 de 2021

Dentro de las garantías que hacen parte, específicamente, del debido proceso administrativo, esa Alta Corporación ha señalado que en este tipo de trámites se debe avalar *“(i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados”*⁴¹. Ello, *“con el fin de que la función administrativa sea ejercida con la correcta y adecuada observancia de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios aplicables”*⁴².

Así mismo, ha reiterado esa Corporación que el debido proceso administrativo se materializa cuando se suscitan los derechos a:

*“(i) ser oído durante toda la actuación; (ii) la notificación oportuna y de conformidad con la ley; (iii) que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas; (iv) que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación; (v) que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico; (vi) gozar de la presunción de inocencia; (vii) el ejercicio del derecho de defensa y contradicción; (viii) solicitar, aportar y controvertir pruebas; y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”*⁴³ (De la Sala)

Por lo tanto, *“todas las autoridades con función administrativa deben desempeñar sus actividades con la plena observancia de los mandatos constitucionales y legales para la debida garantía de los derechos de las personas”*⁴⁴.

Taxativamente, la inconformidad del interesado con la calificación de la pérdida de capacidad laboral que en primera oportunidad, en virtud de lo señalado en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, corresponde a Colpensiones, a las administradoras de riesgos laborales y a las compañías de seguros que asuman los riesgos de invalidez y muerte, al igual que a las entidades promotoras de salud, deberá ser manifestada 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

Norma que en palabras de la Corte Constitucional *“busca garantizar el recto y adecuado trato de los derechos fundamentales de las personas por parte de la Administración, y por ello “involucra la acción coordinada tanto del afiliado como de diferentes instituciones que integran ese sistema”*⁴⁵. Al respecto, las

⁴¹ Sentencias C-331 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-543 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera, reiteradas en la sentencia T-007 de 2019 M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁴² Sentencia T-160 de 2021

⁴³ Ídem

⁴⁴ Ídem

⁴⁵ Sentencia T-115 de 2018 M.P. Alberto Rojas Ríos.

disposiciones frente a los términos fijados para la apelación del dictamen en primera medida, así como el deber de las entidades del sistema de remitir el expediente del trabajador a las Juntas Regionales, son claras y responden a una finalidad legítima. Con lo cual su observancia por parte de las entidades del sistema de seguridad social no es opcional⁴⁶”.

Prestación que se revela a través de la debida notificación del estado de invalidez del empleado, en tanto constituye una decisión esencial para *“determinar si el afiliado tiene o no derecho a la pensión de invalidez, y, por lo tanto, se le debe garantizar su derecho al debido proceso, brindándole la oportunidad de controvertir la decisión ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez, así como recurrir la decisión que esta entidad adopte ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en caso de que sea contraria a sus intereses⁴⁷”*; razón por la cual, el acto de tal enteramiento deberá efectuarse de manera personal⁴⁸.

Diligencia de notificación en la cual, bajo las disposiciones del artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁴⁹, se hará entrega al interesado de *“copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo”*; el incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará dicho acto.

Hecho que también podrá efectuarse por medio electrónico, *“siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera⁵⁰”*.

En el particular, y como ya se ha indicado, la negativa de Colpensiones para dar curso al debate propuesto frente al dictamen DML - 4902640 del 21/03/2023, por medio del cual se determinó una pérdida de capacidad laboral equivalente al 35.68%, con fecha de estructuración 05/03/2023, por enfermedad de origen común, lo es la extemporaneidad de la reclamación, pues evidencia que tal documento le fue debidamente notificado al señor León Carreño el día 2/05/2023 al correo luisalbertoleoncarreno@gmail.com, de conformidad con la autorización previamente dada por el afiliado.

Defensa que soporta con la copia de la comunicación dirigida al señor León Carreño *“Radicado 2023_5742513”*, de fecha 02 de mayo de 2023, suscrita por el director de Atención y Servicio, en la cual cita *“Referencia: Notificación radicado 2023_5742513 de fecha 21-04-2023... Tipo de Trámite: Notificación del Dictamen*

⁴⁶ Sentencia T-160 de 2021

⁴⁷ Sentencia T-558 de 2011

⁴⁸ Ídem

⁴⁹ Ley 1437 de 2011

⁵⁰ Ley 1437 de 2011, artículo 67 numeral 1.

de pérdida de capacidad laboral en primera oportunidad emitido por COLPENSIONES”, y en el texto, lo siguiente:

“(…) Como resultado de la solicitud de la referencia y con previa autorización para ser notificado por medio de correo electrónico, le informamos que se emitió Dictamen de pérdida de capacidad laboral DML 4902640 del 21 de marzo de 2023, mediante el cual se estableció el porcentaje de pérdida de capacidad laboral del afiliado, la fecha de estructuración y el origen de las patologías. En virtud del artículo 56 de la ley 1437 de 2011 se advierte que la notificación se considerará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al Dictamen de pérdida de capacidad laboral, evento que tiene lugar, cuando el mensaje de datos ha ingresado al correo electrónico señalado en el formulario de autorización, diligenciado por el solicitado durante la radicación del trámite.

Enterado de su contenido, se informa que contra la presente procede manifestación de inconformidad, la cual se debe interponer dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación, en cumplimiento a los dispuesto en el artículo 142 del Decreto 019 de 2012.

En caso de requerir información adicional, por favor comuníquese con la línea de servicio al ciudadano en Bogotá al 4890909, en Medellín al 2836090, con la línea nacional al 018000 41 0909, en donde estaremos dispuestos a brindarle el mejor servicio.

*Agradecemos su confianza y le recordamos que estamos para servirle
(…)*

Anexo: Copia acto administrativo DML 4902640 del 21 de marzo de 2023”.

Proceso de enteramiento que, conforme al certificado de acuse de recibo que obra en el expediente⁵¹, fue efectivamente entregado al actor el día 02 de mayo de 2023, a través del correo electrónico luisalbertoleoncarreno@gmail.com y aperturado en la misma data. Evidencias a partir de las cuales, plausible resultaría otorgarle la razón a la Administradora Colombiana de Pensiones, al establecer que el recurso expuesto el día 23 de mayo siguiente para cuestionar ese acto de la administración, resultaría extemporáneo.

Sin embargo, se equivocó la empresa al extender una nueva acta de notificación personal del enunciado concepto, el día 08 de mayo de 2023, reanudando el término de diez (10) días que establece la norma para controvertirlo, como así lo hizo el 23 de mayo; por lo tanto, forjando en el señor Luis Alberto, lego en temas jurídicos, la confianza de que sus desavenencias frente a la tasación de su invalidez serían revisadas por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, como de manera insistente lo ha implorado.

⁵¹ Archivo 39, fl. 1 expediente 1ª instancia

Confianza legítima, que para la Sala acaece de los anteriores procedimientos adelantados por el peticionario ante esa entidad con el fin de obtener la calificación de pérdida de capacidad laboral por otras patologías, los cuales, según consta en el expediente administrativo aportado⁵², le han sido notificados en la forma como lo realizó Colpensiones el día 08 de mayo⁵³.

La anterior actuación de Colpensiones trastorna el derecho al debido proceso del ciudadano usuario, pues se le está obstaculizando el trámite dirigido a obtener la revisión del concepto que en primera oportunidad determinó su pérdida de capacidad laboral como medio para alcanzar las prestaciones que de ella derivan.

Así las cosas, y como lo ultimó certeramente la primera instancia, forzoso es concluir que hay lugar a dar trámite al recurso de apelación formulado por el señor Luis Alberto León Carreño para cuestionar el dictamen DML - 4902640 del 21/03/2023, por medio del cual se le determinó una pérdida de capacidad laboral equivalente al 35.68%, con fecha de estructuración 05/03/2023, por enfermedad de origen común, por haber sido presentado en el término que establece el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto 19 de 2012, con miras a proteger el derecho constitucional previamente mencionados y en esa medida se confirmará lo decidido.

VII. D E C I S I O N

En armonía con lo expuesto, **LA SALA ÚNICA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

R E S U E L V E:

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de tutela emitido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Pamplona el doce de marzo de dos mil veinticuatro.

SEGUNDO: COMUNICAR lo decidido a los interesados, en la forma prevista por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: REMITIR la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

⁵² Archivo 31, fl. 28, expediente 1ª instancia

⁵³ Folio 276 ídem

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.

JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ

NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS

JAIME RAÚL ALVARADO PACHECO

(En permiso)

Firmado Por:

Jaime Andres Mejia Gomez

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

002

Tribunal Superior De Pamplona - N. De Santander

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: **5ea00e8b7ac5ac65d32f7808570ba377b6a2353bcd4140e83f3e7ed5b931a013**

Documento generado en 25/04/2024 03:42:05 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>