



JUZGADO CUARENTA Y UNO (41) LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

j41ctolbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Seis (6) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

ACCIÓN DE TUTELA promovida por MARÍA RESURRECCIÓN SÁNCHEZ SÁNCHEZ contra ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES.

ANTECEDENTES

La señora **MARÍA RESURRECCIÓN SÁNCHEZ SÁNCHEZ**, presenta acción de tutela en contra de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES**, con el fin de que se le ampare su derecho fundamental de petición, presuntamente vulnerado por la accionada. Y en consecuencia de ello solicita, se ordene a la pasiva resolver de fondo su solicitud.

Como fundamento fáctico de sus pretensiones, en síntesis, manifestó que el 16 de junio de 2023 con radicado No. 2023_9549959 instauró requerimiento ante COLPENSIONES en los siguientes términos: “2. Que la AFP COLPENSIONES me reconozca el pago de las incapacidades certificadas desde el 26 de diciembre de 2017 (fecha del primer concepto desfavorable de rehabilitación emitido por la EPS SANITAS) hasta el mes de agosto de 2021 (fecha del dictamen de pérdida de capacidad laboral emitido por la AFP).” Indica igualmente, que a la fecha no ha recibido respuesta de parte de COLPENSIONES, vulnerando por eso su derecho fundamental de petición.

TRÁMITE PROCESAL

La acción de tutela correspondió por reparto a este Despacho el día 25 de agosto de 2023, a continuación mediante proveído de la fecha, se admitió la presente acción en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, así mismo, se dispuso vincular a la E.P.S. SANITAS y a la ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES, ordenando su notificación, para que en el término de dos (2) días presentaran informe o hicieran su pronunciamiento frente a los hechos y pretensiones de la referida acción constitucional y adjuntaran los respectivos soportes, so pena de las consecuencias establecidas en el decreto 1295 de 1991, notificación que se surtió el mismo día.

La **EPS SANITAS** rinde su informe manifestando que, validado el sistema de información, esa EPS validó y expidió a la accionante las incapacidades para el periodo comprendido del año 2014 al 2021 que allí enlistó, especificando las que concedió y pago, así como las rechazadas, por cuanto ya cuenta con una calificación de pérdida de capacidad laboral superior al 50%. Indica también, que **MARÍA RESURRECCIÓN SÁNCHEZ SÁNCHEZ** se encuentra afiliada en condición de cotizante pensionada por invalidez riesgo común, afiliada como cotizante pensionada desde mayo de 2022.

Expresa también que las incapacidades inicialmente se habían tramitado como de origen laboral y posteriormente se cambiaron a origen general. Que después de cuatro años se realizó el cambio de origen, por lo que ya no se pueden pagar esas incapacidades porque prescribieron, conforme lo dispone el artículo 488 del Código Sustantivo el Trabajo.

Indicó que la acción es improcedente por la inexistencia de vulneración a los derechos fundamentales, ya que no se evidencia que la EPS no le ha negado el servicio, pues no constituye excepción la mera sospecha o previsión de la peticionaria de la vulneración a su derecho. También considera que no le atañe responsabilidad alguna frente a lo solicitado por la accionante en el sentido, por ello no está legitimada en la causa porque no cuenta con las facultades legales para proceder o atender a las peticiones de la accionante, ya que la misma se dirige únicamente contra COLPENSIONES, solicitando su desvinculación.

Concluye su intervención manifestando, que las incapacidades fueron generadas hace más de seis años, por lo que el mínimo vital si se pudo haber visto afectado fue en su momento y allí era cuando debió presentarse la tutela, no tantos años después, y actualmente cuenta con una pensión.

La accionada **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES** por conducto de la Directora (A) de la Dirección de Acciones Constitucionales, presenta informe exponiendo que se solicita en la tutela entregar respuesta de fondo a la petición radicada el 16 de junio de 2023 con BZ 2023_9549959, relacionada con petición de pago de incapacidades del día 180 al 540. Que revisado el sistema de información, encontró que a través de la Dirección de Medicina el 30 de junio de 2023 se le dio respuesta, la cual se remitió por empresa de correo a la dirección física anotada por la peticionaria, y fue recibida la misma.

En dicha respuesta se le indicó que según la normatividad respectiva, el responsable de efectuar el reconocimiento de las incapacidades varía de acuerdo a los días causados por incapacidad, así: del día 1 al día 2 corresponde al empleador; del 3 al 180 a la EPS; del 180 al día 540 el fondo de pensiones y del día 541 en adelante la EPS. También se le informó que en el párrafo 52 del artículo 142 de Decreto 019 de 2012, se estipula la responsabilidad en los fondos de pensiones de reconocer el subsidio económico por las incapacidades causadas a partir del día 181 y hasta por 360 días calendario, en los casos donde exista concepto de rehabilitación favorable. Igualmente, se le indica que revisado su expediente administrativo no se evidencia solicitud de reconocimiento y pago de subsidios de incapacidades temporales, así como tampoco, la solicitud de determinación de pérdida de capacidad laboral, por lo que le aclaran que esa entidad no inicia los diferentes trámites tendientes al reconocimiento de prestaciones económicas, de oficio, sino que los debe iniciar es el interesado, en debida forma ante esa Entidad. Que tampoco se identifica concepto de rehabilitación con pronóstico favorable, remitido por EPS a la cual se encuentra afiliada la señora María Resurrección Sánchez Sánchez en cualquiera de los Puntos de Atención Colpensiones — PAC, a través del módulo "Recepción de Documentos Medicina Laboral", dirigido a la Dirección Nacional de Medicina Laboral de la Entidad y de esta forma, para poder generar un radicado de recibido. Que esto se responde, porque la solicitud se presentó a través del FORMULARIO PQRS donde solo se indicó "*petición pago de incapacidades del día 180 al 540*", sin anexos ni soportes que fundamentaran lo solicitado.

También le comunicaron que evidenciaban que con Resolución No. SUB 67875 del 09 de marzo de 2022, se le había reconocido pensión de invalidez, la que se encuentra en estudio del recurso por ella presentado mediante el radicado 2023_6952000 del 1 de mayo de 2023.

Con base en ello, solicita se tenga en cuenta que se está ante un hecho superado por carencia de objeto, porque las pretensiones de la acción de tutela ya no requieren ser objeto de protección, como quiera que la entidad ya atendió de fondo la solicitud presentada por el accionante, debiéndose entender que Colpensiones no ha transgredido derecho fundamental alguno, por lo cual la acción de tutela es improcedente al no existir vulneración de derechos y haberse satisfecho por parte de la entidad lo pretendido por el accionante.

CONSIDERACIONES

De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es procedente para reclamar la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de una persona, cuando quiera que, estos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en los casos expresamente señalados por el inciso final de este precepto.

Puestas, así las cosas corresponde este Despacho determinar si se ha vulnerado el derecho fundamental de petición a la actora, a fin de que se ordene a la accionada, dar respuesta de fondo a su petición radicada el 16 de junio de 2023.

En primer lugar, este Despacho verificará si la acción de tutela interpuesta por la señora MARÍA RESURRECCIÓN SÁNCHEZ SÁNCHEZ, en contra de LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, cumple con los requisitos de procedencia formal, para luego proseguir con el estudio de fondo.

Así las cosas, conforme al artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela solo puede ser ejercida cuando se cumplan los siguientes criterios de procedibilidad: (i) legitimación en la causa por activa y legitimación en la causa por pasiva; (ii) inmediatez; y (iii) subsidiariedad.

En cuanto a la **legitimación en la causa por activa**, se debe verificar que la acción de tutela debe ser formulada por la persona a quien presuntamente se le está vulnerando o amenazando algún derecho fundamental o alguien que esté acreditado para actuar en su nombre.

Frente a tal situación, cabe recordar que el Decreto 2591 en su artículo 10 dispuso los requisitos de legitimación para ejercer la acción de tutela de esta manera:

“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”

Es decir, que la protección de los derechos amparados por la tutela solo puede ser reclamada por la persona afectada o su apoderado judicial, siendo una excepción la agencia oficiosa la cual opera única y exclusivamente cuando el titular de los derechos amenazados no tenga la capacidad para ejercer su propia defensa.

En el caso que nos ocupa, el requisito de la legitimación en la causa por activa se encuentra superado, habida cuenta de que la señora MARÍA RESURRECCIÓN SÁNCHEZ SÁNCHEZ, es el titular del derecho alegado, por ser la persona que presenta la petición y se trata de incapacidades a ella conferidas.

Por su parte, la **legitimación en la causa por pasiva**, presupone que la tutela debe ser dirigida contra la entidad pública o privada que presuntamente ha vulnerado o amenazado los derechos fundamentales de la accionante, frente a tal punto, está satisfecho el presupuesto de legitimación en la causa por pasiva, en cuanto que, la parte actora ha solicitado ante la aquí accionada, el pago de las prestaciones económicas causadas del día 180 al 540.

Acerca del requisito de **inmediatez**, el amparo debe ser presentado en un término razonable desde el momento en que se ha vulnerado o amenazado el derecho fundamental alegado, así las cosas, y según lo manifestado por la parte actora, la petición objeto de reparo se presentó el 16 de junio de 2023, y de esa fecha a la de la presentación de la tutela, encuentra este Despacho que es un término razonable para ejercer esta acción, pues no supera los 3 meses, encontrando superado el requisito de inmediatez.

Por otro lado, la **subsidiariedad** significa que el accionante no cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, porque agotó los que tenía a su disposición, o por que no existen, no son idóneos, o pese a existir, no sea el eficaz para salvaguardar sus derechos fundamentales, en este caso. Igualmente, se debe tener en cuenta las particularidades de cada caso pues, el fin último, no es reemplazar los mecanismos ordinarios del ordenamiento jurídico. (Sentencia de tutela T 161 de 2019). Para el caso en concreto, se evidencia que la acción de tutela es el mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz para la protección del derecho reclamado, dado que no existe ningún otro mecanismo para proteger el derecho fundamental de petición de la accionante.

Acreditado lo anterior, se adentrará al estudio de la acción constitucional, y para ello, el problema jurídico se centrará en determinar si efectivamente como lo manifestó la accionante se le ha trasgredido su derecho fundamental de petición al no haber recibido respuesta a su petición por parte de la Administradora accionada, o contrario a ello como lo indica COLPENSIONES, no ha vulnerado el mismo, ya que emitió respuesta en su momento, estándose frente a un hecho superado por carencia de objeto.

Así las cosas, frente al **derecho de petición**, se debe recordar que el artículo 23 de la Constitución Nacional, establece que *“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.”*; De igual manera, según el mismo análisis y alcance que la Corte Constitucional le ha dado en reiteradas jurisprudencias, este contiene las siguientes características especiales que se encaminan en la obtención de una contestación pronta y completa de lo solicitado:

“(…) La Constitución Política en su artículo 23, consagra el derecho fundamental de toda persona a presentar peticiones

respetuosas en interés general o particular ante las autoridades y a obtener de ellas pronta resolución de fondo.

La Corte Constitucional se ha referido en distintas oportunidades a la importancia de esta garantía fundamental, cuya efectividad, según se ha reconocido, “resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio de la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas (artículo 20. Constitución Política)”[7].

A partir de esta garantía la jurisprudencia ha fijado una serie de reglas y de parámetros relacionados con el alcance, núcleo esencial y contenido de este derecho. Al respecto ha precisado lo siguiente:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido. (.....)

Por otra parte la Ley 1755 de 2015¹, que regula el trámite que se le imparte a las peticiones que se presentan ante cualquier autoridad en sus artículos 13 al 22, dentro de los cuales el artículo 14 regula el término para proferir respuesta y que corresponde a 15 días, el mismo que además podrá prorrogarse si se informa antes del vencimiento del término la razón en la demora a su respuesta y se indica el plazo en el cual se resolverá, prórroga que solo podrá como máximo ser el doble del inicialmente previsto, mientras que el artículo 15 fija las formas en que puede ser presentada, según el cual la solicitud puede ser verbal o escrita; normas que en su tenor literal indican lo siguiente:

“Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones.

Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

¹ Ley estatutaria por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ley 1437 de 2011. Vigencia 30 de junio de 2015.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. 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.

Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones. Las peticiones podrán presentarse verbalmente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este código.

Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que falten.

Si este insiste en que se radique, así se hará dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes. Si quien presenta una petición verbal pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.

Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento. En todo caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales que los formularios no contemplen, sin que por su utilización las autoridades queden relevadas del deber de resolver sobre todos los aspectos y pruebas que les sean planteados o presentados más allá del contenido de dichos formularios.

A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, recibida por el funcionario respectivo con anotación de la fecha y hora de su presentación, y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Esta autenticación no causará costo alguno al peticionario.

Parágrafo 10. En caso de que la petición sea enviada a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos, esta tendrá como datos de fecha y hora de radicación, así como el número y clase de documentos recibidos, los registrados en el medio por el cual se han recibido los documentos.

Parágrafo 2. Ninguna autoridad podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas.

Parágrafo 3. Cuando la petición se presente verbalmente ella deberá efectuarse en la oficina o dependencia que cada entidad defina para ese efecto. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un plazo no mayor a noventa (90) días, a partir de la promulgación de la presente ley.”

Aunado a lo anterior, se debe recordar que frente al **derecho de petición** la Corte Constitucional en sentencia T 077 del dos (2) de marzo de 2018, ha expuesto

que el artículo 23 de la Constitución Política consagra el derecho que tienen todas las personas a presentar peticiones respetuosas por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. Así mismo, consideró la misma corporación que en desarrollo del texto superior, la ley 1755 de 2015 reguló todo lo concerniente al derecho fundamental de petición, en los términos señalados en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

De igual manera, en sentencias T 251 de 2008 y T 487 de 2017, la Corte Constitucional ha precisado que el contenido esencial del derecho de petición comprende: (i) la posibilidad efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la respuesta oportuna, esto es, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo; (iii) una respuesta de fondo o contestación material, lo que implica una obligación de la autoridad a que entre en la materia propia de la solicitud, según el ámbito de su competencia, desarrollando de manera completa todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta) y excluyendo fórmulas evasivas o elusivas.

En Sentencia C 418 de 2017, la Corte Constitucional reiteró también, que el ejercicio del derecho de petición se rige por las siguientes reglas y elementos de aplicación:

“1) El de petición es un derecho fundamental y resulta determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa.

2) Mediante el derecho de petición se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos de acceso a la información, la libertad de expresión y la participación política.

3) La respuesta debe satisfacer cuando menos tres requisitos básicos: (i) debe ser oportuna, es decir, debe ser dada dentro de los términos que establezca la ley; (ii) la respuesta debe resolver de fondo el asunto solicitado. Además de ello, debe ser clara, precisa y congruente con lo solicitado; y (iii) debe ser puesta en conocimiento del peticionario.

4) La respuesta no implica necesariamente la aceptación de lo solicitado, ni se concreta necesariamente en una respuesta escrita.

5) El derecho de petición fue inicialmente dispuesto para las actuaciones ante las autoridades públicas, pero la Constitución de 1991 lo extendió a las organizaciones privadas y en general, a los particulares.

6) Durante la vigencia del Decreto 01 de 1984 el término para resolver las peticiones formuladas fue el señalado por el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, que señalaba un término de quince (15) días para resolver, y en los casos en que no pudiese darse la respuesta en ese lapso, entonces la autoridad pública debía explicar los motivos de la imposibilidad, señalando además el término en el que sería dada la contestación.

7) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. En sentido concurrente, el silencio administrativo es prueba de la violación del derecho de petición.

8) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea el derecho de petición no la exonera del deber de responder.

9) La presentación de una petición hace surgir en la entidad, la obligación de notificar la respuesta al interesado”.

Teniendo en cuenta el precedente normativo y jurisprudencial citado en el sub lite, y retomando el caso bajo estudio el Despacho encuentra que no se está ante la trasgresión al derecho fundamental de petición reclamado por la accionante.

Y ello radica en que según lo expresado en los hechos contenidos en el escrito de tutela el día 16 de junio del año en curso bajo el radicado No. 2023_9549959, la accionante solicitó a COLPENSIONES le reconociera el pago de sus incapacidades certificadas desde el 26 de diciembre de 2017 (fecha del primer concepto desfavorable de rehabilitación emitido por la EPS SANITAS) hasta el mes de agosto de 2021 (fecha del dictamen de pérdida de capacidad laboral emitido por la AFP), y que COLPENSIONES no había emitido ningún tipo de respuesta.

En pero, conforme a lo indicado por COLPENSIONES en su intervención, y la documental arrimada, se avizora que efectivamente para la fecha en que se presenta la acción de tutela, la accionada ya había dado respuesta a su petición a través del radicado No. BZ2023_10008660-1689752 del 30 de junio de 2023, la cual, según la constancia de la empresa de correo, certifica que su entrega se realizó el día 8 de agosto de 2023 a la dirección física indicada en la petición.

En dicha respuesta se le informó a la peticionaria las razones de hecho y de derecho por la cuales no procedía el reconocimiento de la prestación reclamada. Así las cosas, concluye este Despacho, que la respuesta emitida por la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, es una respuesta de fondo conforme a las normas legales y jurisprudenciales expuestas en precedencia, esto es, es clara precisa, congruente, consecuente con trámite que la origina y a su vez fue comunicada debidamente a la peticionaria (Archivo 05PDF expediente digital).

Ahora bien, el Despacho debe indicar a la parte accionante que si bien su solicitud se informó la imposibilidad del reconocimiento de la prestación aludida conforme a los argumentos ya citados, esta circunstancia no es violatoria del derecho fundamental de petición tal y como lo ha considerado de vieja data la Corte constitucional en sentencias T 242 de 1993 y T 146 de 2012, al indicar que *“el derecho de petición no implica una prerrogativa en virtud de la cual, el agente que recibe la petición se vea obligado a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa”*

Por lo anterior, y dado que no se apreciaba la transgresión al derecho fundamental de petición de la accionante, por parte de la administradora Accionada, el amparo solicitado mediante esta acción constitucional, se torna improcedente.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CUARENTA Y UNO (41) LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

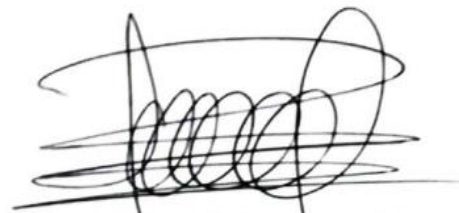
RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la acción de tutela impetrada por **MARIA RESURECCIÓN SÁNCHEZ SÁNCHEZ** contra **LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES**.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta providencia a las partes en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: REMITIR el presente expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, siempre y cuando la decisión aquí proferida no fuere impugnada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUIS GERARDO NIVIA ORTEGA
Juez

**JUZGADO CUARENTA Y UNO LABORAL DEL
CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**

La providencia que antecede se notificó por Estado N° 152 del
7 de septiembre de 2023.



LUZ ANGELICA VILLAMARIN ROJAS

Secretaria