

TEMA: DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN. Fue reglamentado por los artículos 13 y siguientes de la ley 1755 de 2015, que establecen como término legal máximo 15 días para su contestación o para dar aviso de su fecha probable, so pena de sanciones legales para quien incumpla dicho deber. / **SOLICITUDES DE CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL** el legislador no ha señalado un término especial para respuesta, como si lo ha realizado en materia de reconocimiento pensional, por tanto, debe tenerse en cuenta la norma general que estableció el término de quince días siguiente a la recepción de la petición.

HECHOS: el actor por intermedio de apoderada judicial, impugna la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Civil Del Circuito De Medellín, en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, solicitando la protección del derecho de petición, ligado con los derechos a la seguridad social y debido proceso, ordenando a Colpensiones que expida y le notifique el dictamen que establece el porcentaje de pérdida de capacidad laboral y fecha de estructuración de las patologías.

TESIS: (...) no se debe confundir el derecho de petición cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.) (...) Así las cosas, en este evento la discusión se centra en establecer si la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES ha vulnerado el derecho de petición al incumplir con el deber de expedir el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral del accionante, o si aún se encuentra en término para dar trámite a lo deprecado (...) para la Sala la pérdida de capacidad laboral, al no enmarcarse o encontrarse asociado al reconocimiento de la prestación pensional, debe manejarse conforme a lo establece el parágrafo del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 5º de la Resolución 343 de 2017, esto es, que la entidad cuenta con el término de quince (15) días para brindar respuesta a lo deprecado por la promotora de la acción, pues la misma no versa sobre reconocimiento de una prestación económica. (...) Bajo este parámetro, se evidencia que, como han transcurrido más de ochenta días desde la presentación de la solicitud de la accionante, resultaba procedente el reconocimiento del amparo pretendido, contrario a lo afirmado por el juzgado de primera instancia

M.P: ALBA LUCÍA GOYENCHE GUEVARA

FECHA: 05/09/2023

PROVIFDENCIA: SENTENCIA



Al servicio de la Justicia y de la paz social

TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN
SALA TERCERA DE DECISIÓN CIVIL

MAGISTRADA PONENTE
ALBA LUCÍA GOYENECHÉ GUEVARA

Medellín, cinco de septiembre de dos mil veintitrés.

PROCESO	Impugnación tutela
ACCIONANTE	Álvaro de Jesús Rodríguez Osorno
ACCIONADO	COLPENSIONES
PROCEDENCIA	Juzgado Segundo Civil del Circuito de Medellín
CUDR	05001-31-03-002-2023-00256-01
RADICADO INTERNO	122-23
PROVIDENCIA	092-23
DECISIÓN	La acción de tutela fue creada por el legislador para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de cualquier persona, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares. REVOCA.

I. ASUNTO A RESOLVER

Se dirime la impugnación formulada por el accionante Álvaro de Jesús Rodríguez Osorno, por intermedio de apoderada judicial, contra la sentencia proferida por el JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN, el 26 de julio de 2023, al interior del amparo constitucional por él instaurado en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES-, en los siguientes términos:

II. ANTECEDENTES

Hechos y pretensiones. Expuso el señor Álvaro de Jesús Rodríguez Osorno, por intermedio de apoderada judicial, que el 21 de febrero de 2023 solicitó a Colpensiones la calificación de pérdida de capacidad laboral.

Manifestó que ante el requerimiento que le hiciera la entidad accionada, el 19 de mayo de 2023 radicó la historia clínica con el fin de que se continuara con la resolución de su petición, sin embargo, hasta el momento no ha expedido ni

notificado el dictamen médico laboral que establece la pérdida de capacidad laboral deprecado, a pesar de superarse el término legal para hacerlo.

Por lo anterior, solicitó la protección del derecho de petición, ligado con los derechos a la seguridad social y debido proceso, ordenando a Colpensiones que expida y le notifique el dictamen que establece el porcentaje de pérdida de capacidad laboral y fecha de estructuración de las patologías.

Posición de la accionada. La AFP COLPENSIONES, dentro del término otorgado para ello, manifestó que se encuentra en términos para dar trámite a la solicitud del actor, pues no ha transcurrido el interregno para dar respuesta de conformidad con el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9º de la Ley 797 de 2003, SU-975 de 2003 y T-774 de 2015, esto es, cuatro (4) meses.

Por esta razón, considera que en el presente asunto no se acredita la vulneración de los derechos fundamentales incoados por el accionante.

Deprecó que se deniegue la acción de tutela por improcedente, teniendo en cuenta que Colpensiones no ha vulnerado los derechos reclamados y está actuando conforme a derecho.

Sentencia de primera instancia. EL JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN, resolvió la instancia en sentencia proferida el 26 de julio de 2023, negando por improcedente el amparo solicitado por el señor Álvaro de Jesús Rodríguez Osorno.

Argumentó que como la historia clínica solicitada por la entidad accionada había sido radicada el 22 de mayo de 2023, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1755 de 2015, el 23 del mismo mes y año se reactivó el término de cuatro (4) meses que tiene Colpensiones para resolver la petición, lo que implica que no se acreditó vulneración de los derechos fundamentales cuya protección implora el accionante.

La impugnación. El accionante por intermedio de su apoderada impugnó en tiempo, instando a su revocatoria, señalando que la AFP Colpensiones no puede sacar provecho del vacío legal que existe en el tema y por tanto debe considerar un tiempo prudente para efectuar la valoración. Señaló que en este caso la solicitud fue presentada el 21 de febrero de 2023 y han transcurrido más de cinco

meses sin que la accionada expida el dictamen, pese a que ya lo calificó telefónicamente.

Arguyó que el término de cuatro meses advertido por la entidad accionada es aplicable a la expedición del acto administrativo que define el reconocimiento pensional, tema distinto a la elaboración de un dictamen médico laboral.

III. CONSIDERACIONES

Derecho fundamental de petición. Este derecho, consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, ha sido entendido como la facultad que tienen los ciudadanos de formular solicitudes, o de pedir copias de documentos no sujetos a reserva a las autoridades correspondientes, o a los particulares que presten un servicio público, o frente a quienes se tenga una relación de subordinación, lo que lógicamente implica el derecho a obtener de éstas una pronta, completa y debidamente notificada respuesta que excluya fórmulas evasivas o elusivas.

Fue reglamentado por los artículos 13 y siguientes de la ley 1755 de 2015, que establecen como término legal máximo 15 días para su contestación o para dar aviso de su fecha probable, so pena de sanciones legales para quien incumpla dicho deber. Empero, estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

«1. Las peticiones de documentos 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.»

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 deberá informar de inmediato, y en todo caso antes del vencimiento del término señalado en la ley, esta circunstancia al interesado expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, el cual no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.» (Art. 14, ley 1755 de 2015).*

Además, se debe destacar el artículo 21, según el cual:

«Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los diez (10) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito.

Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario.

Los términos para decidir se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.»

Por otro lado, reiteradamente la Corte Constitucional ha señalado que el derecho de petición en su contenido¹ comprende los siguientes elementos²:

«i.) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas (núcleo esencial)³; ii.) una respuesta que debe ser pronta y oportuna, es decir otorgada dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, así como clara, precisa y de fondo o material⁴, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud y de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y iv.) una pronta comunicación de lo decidido al peticionario, independientemente de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido⁵.

Sobre este último punto, vale recordar que la Corte se encargó de diferenciar claramente el derecho de petición y el derecho a lo pedido, cuyos conceptos, aunque diversos, suelen confundirse frecuentemente. Los criterios que desde sus inicios fijó la Corporación, en sentencia T-242 de 1993, para efectos de establecer esas diferencias se transcriben a continuación:

‘(...) no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente

¹ Ver, entre muchas, las sentencias T-737 y T-236 de 2005 y C-510 de 2004, M.P. Alvaro Tafur Galvis; T-718 y T-627 de 2005; Marco Gerardo Monroy Cabra; T-439 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-275 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

² Ver sentencias T-944 de 1999 y T-447 de 2003. En la sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, retomada por las sentencias T-855 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-734 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-915 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño, entre otras, se delinearon algunos supuestos fácticos mínimos del derecho de petición, que han sido precisados en la jurisprudencia de esta Corporación, mediante las sentencias de sus diferentes Salas de Revisión.

³ Es abundante la jurisprudencia existente sobre el núcleo esencial del derecho de petición. Se pueden consultar, entre otras, las siguientes sentencias: T-147 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-108 de 2006 y T-490 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-1130 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-373 de 2005, M.P. Alvaro Tafur Galvis.

⁴ Ver, entre muchas, las sentencias: T-460 de 2006 y T-1160 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-295 y T-147 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-134 de 2006, M.P. Alvaro Tafur Galvis; T-1130 y T-917 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-814 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-352 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-327 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁵ Ver las sentencias T-259 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-814 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería, entre otras.

del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.)'

Así, la Corte ha expresado que una respuesta es: i.) suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a sus pretensiones⁶; ii.) efectiva si soluciona el caso que se plantea⁷ (C.P., Arts. 2º, 86 y 209) y iii.) congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta.

En síntesis, la Corporación ha consolidado su jurisprudencia sobre el derecho de petición en los siguientes términos:

'(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible⁸; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares⁹; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición¹⁰ pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa¹¹; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;¹² y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado'».¹³

⁶ Sentencias T-1160A de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-581 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷ Sentencia T-220 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁸ Sentencia T-481 de 1992, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

⁹ Al respecto puede consultarse la sentencia T-695 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

¹⁰ Sentencia T-1104 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda.

¹¹ Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

¹² Sentencia 219 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz.

¹³ Sentencia 249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Con todo, finalmente, como la tutela sólo puede prosperar ante la probada vulneración o amenaza de derechos fundamentales, el juez debe contar con la totalidad de los elementos de juicio que le permitan concluir si, en el caso específico, ciertamente se produjo la vulneración de la que se queja el solicitante. Así, los dos extremos fácticos – que deben ser claramente establecidos – en los cuales se funda la prosperidad de la tutela constitucional del derecho de petición son: de una parte, la solicitud con fecha cierta de la presentación ante la autoridad o particular y, de otra, el transcurso del tiempo señalado en la ley, sin que la respuesta se haya proferido, o, si ésta se pronunció, que no hubiese sido completa, o no se haya puesto en conocimiento del peticionario.

Caso concreto. De acuerdo con los hechos que motivaron la presente causa constitucional, en síntesis, el señor Álvaro de Jesús Rodríguez Osorno acude a la acción de amparo constitucional, por estimar que COLPENSIONES conculca sus derechos fundamentales de petición seguridad social y debido proceso, por no brindar respuesta a la solicitud formulada el 21 de febrero de 2023.

En efecto, de acuerdo con los documentos aportados con el libelo demandatorio, el accionante envió a la AFP Colpensiones el 21 de febrero de 2023, solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral.

Mediante comunicación del 18 de marzo de 2023, la AFP Colpensiones una vez efectuada la revisión documental, requirió el peticionario para que complementara su historia clínica con exámenes adicionales de acuerdo con documentos anexo. Ante la solicitud del accionante de fecha 11 de abril de 2023, la Administradora del Fondo de Pensiones le otorgó un mes adicional para que aportara la historia clínica demandada, por tanto, le fijó como fecha límite el 23 de mayo de 2023.

La aludida historia clínica fue aportada por el interesado el 22 de mayo de 2023, con radicado 2023-7725647, lo que quiere indicar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1755 de 2015, el término para resolver la petición se reactivó a partir del 23 del mismo mes y año.

De la respuesta emitida por la AFP Colpensiones, se tiene que esta se limitó a indicar que no ha fenecido el término de cuatro (4) meses con que cuenta para resolver este tipo de peticiones, con lo cual no está de acuerdo el actor, toda vez que dicho interregno se aplica para la expedición de actos administrativos que definen reconocimiento pensional.

Así las cosas, en este evento la discusión se centra en establecer si la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES ha vulnerado el derecho de petición al incumplir con el deber de expedir el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral del accionante, o si aún se encuentra en término para dar trámite a lo deprecado.

En efecto, para la Sala la pérdida de capacidad laboral, al no enmarcarse o encontrarse asociado al reconocimiento de la prestación pensional, debe manejarse conforme a lo establece el parágrafo del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 5º de la Resolución 343 de 2017, esto es, que la entidad cuenta con el término de quince (15) días para brindar respuesta a lo deprecado por la promotora de la acción, pues la misma no versa sobre reconocimiento de una prestación económica.

Es que el legislador frente a las solicitudes de calificación de pérdida de capacidad laboral no ha señalado un término especial para respuesta, como si lo ha realizado en materia de reconocimiento pensional, por tanto, debe tenerse en cuenta la norma general que estableció el término de quince días siguiente a la recepción de la petición, sin perjuicio de la ampliación de dicho interregno, conforme al parágrafo del artículo 14 de la Ley 1455 de 2015.

Bajo este parámetro, se evidencia que, como han transcurrido más de ochenta días desde la presentación de la solicitud de la accionante, resultaba procedente el reconocimiento del amparo pretendido, contrario a lo afirmado por el juzgado de primera instancia.

En esa medida, se revocará la sentencia de primer grado, para en su lugar conceder el amparo del derecho de petición de la actora. En consecuencia, se ordenará a Colpensiones, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, otorgue respuesta al derecho de petición radicado por la accionante el 21 de febrero de 2023.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la **SALA TERCERA DE DECISIÓN CIVIL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida por el JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN el 26 de julio de 2023, al interior de la acción de tutela instaurada por ÁLVARO DE JESÚS RODRÍGUEZ OSORNO, en contra la AFP COLPENSIONES, para en su lugar conceder el amparo del derecho de petición de la accionante.

SEGUNDO: En consecuencia, se ordena a la AFP COLPENSIONES que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, otorgue respuesta al derecho de petición radicado por la accionante el 21 de febrero de 2023.

TERCERO: OFÍCIESE al JUZGADO 2º CIVIL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN, para los fines previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

CUIARTO: Notifíquese la presente decisión por correo electrónico o cualquier otro medio tecnológico expedito y seguro, dejando las constancias pertinentes.

QUINTO: Por la Secretaría remítase el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual REVISIÓN, dentro del término legal.

NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE

ALBA LUCÍA GOYENECHÉ GUEVARA
Magistrada

MARTHA CECILIA OSPINA PATIÑO
Magistrada

NATTAN NISIMBLAT MURILLO
Magistrado

Firmado Por:

Alba Lucia Goyeneche Guevara
Magistrada
Sala Civil
Tribunal Superior De Medellin - Antioquia

Martha Cecilia Ospina Patiño
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 007 Civil
Tribunal Superior De Medellin - Antioquia

Nattan Nisimblat Murillo
Magistrado
Sala 010 Civil
Tribunal Superior De Medellin - Antioquia

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: **55bf3822711c5446b303eec96bcceef35702506a2f81e003d014184a4f42af34**

Documento generado en 05/09/2023 10:13:28 AM

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