El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

Providencia: Sentencia de 27 de mayo de 2021

Radicación Nro.: 66001-31-05-002-2021-00142-01

Accionante: Jorge Iván Castrillón Londoño

Accionados: Colpensiones.

Proceso: Acción de Tutela

Magistrado Ponente: Julio César Salazar Muñoz

Juzgado de origen: Segundo Laboral del Circuito de Pereira

**TEMAS: DERECHO DE PETICIÓN / CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL / PRESENTACIÓN ESCRITA Y PERSONAL DE LA SOLICITUD / REGULACIÓN LEGAL / LEY 1755 DE 2015 / EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA / DEBE MEDIAR ACTO ADMINISTRATIVO QUE MOTIVE LA EXIGENCIA.**

¿Vulnera Colpensiones los derecho fundamentales del actor al no dar trámite a una solicitud remitida por correo certificado? (…)

El derecho de petición, está consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional, el cual señala:

“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivo de interés general o particular y a obtener pronta resolución…”

A su vez, la ley estatutaria 1755 de 2015, por medio de la cual fue regulado el Derecho Fundamental de Petición, en su artículo 1º sustituyó el artículo 15 de la Ley 1437 de 2011, en los siguientes términos:

“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…”

Al analizar la constitucionalidad de esta norma, la misma corporación señaló que:

“… El resto del artículo 15 será declarado exequible, bajo el entendido que la exigencia de que las peticiones sean presentadas por escrito, deberá ser motivada por la autoridad correspondiente mediante acto administrativo de carácter general.” (…)

Lo primero que debe precisarse es que no evidencia la Sala la justificación o el acto administrativo de carácter general emitido por Colpensiones que explique las rezones por las cuales esa entidad exige que el trámite de calificación de la capacidad laboral de los afiliados y beneficiarios deba hacerse de manera escrita a través de los formularios diseñados por ella para tales efectos y, mucho menos por qué este trámite debe realizarse de manera presencial en los Puntos de Atención al Ciudadano del que dispone la entidad, cuando las medidas tomadas en virtud de la emergencia sanitaria declarada por el gobierno nacional por la pandemia generada por el Covid-19, privilegiaron aquéllos canales que favorezcan el aislamiento preventivo y el distanciamiento social.

### TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

**SALA LABORAL**

**ACCIÓN DE TUTELA**

**MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, veintisiete de mayo de dos mil veintiuno

Acta de Sala de Discusión No 62 de 27 de mayo de 2021

Procede la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira a resolver la impugnación presentada por **COLPENSIONES** contra la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Pereira el 26 de abril de 2021 dentro de la acción de tutela que le promueve **JORGE IVÁN CASTRILLÓN LONDOÑO.**

## HECHOS QUE ORIGINARON LA ACCIÓN:

Informa el señor Jorge Iván Castrillón Londoño que el día 16 de febrero de 2021, a través de correo certificado, remitió a Colpensiones solicitud de valoración de su capacidad laboral sin que a la fecha haya sido asignada fecha de valoración. De allí que considere vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, derecho de petición y seguridad social.

Es por lo anterior que solicita la protección de dichas garantías y en consecuencia pide que se ordene a Colpensiones asignar cita para ser valorado por el médico laboral y emitir el dictamen de pérdida de capacidad laboral que corresponda.

**TRÁMITE IMPARTIDO**

La acción le correspondió por reparto al Juzgado Segundo Laboral del Circuito, despacho que por auto de fecha 12 de abril de 2021 la admitió y dispuso el traslado a la entidad accionada por el término de dos (2) días para que se vinculara a la litis.

Colpensiones indicó en su momento que la petición del actor fue atendida mediante Oficio 2021-2131090-0460534 de 24 de febrero de 2021 entregado en la dirección de notificaciones aportada en la tutela, en el que le fue indicado que debía presentarse ante la entidad para radicar algunos documentos indispensables para continuar con el trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral.

Señala que la vía utilizada por el actor no es la establecida para recibir este tipo de requerimientos, de allí que estime que no tenga en su sistema una petición que resolver al respecto, por lo tanto, no existe la vulneración de las garantías fundamentales que se alegan como afectadas.

Precisa también que resulta inviable la solicitud de calificación por esta vía, toda vez que la entidad está facultada para solicitar los documentos necesarios para construir el expediente pensional, en orden a tomar decisión de fondo, por lo que en esta caso corresponde dar el trámite previsto en el artículo 17 de la Ley 1755 de 2015, respecto a las peticiones incompletas.

Indica que, como quiera que el actor no presentó la documentación requerida, lo que corresponde es el cierre y archivo del trámite por desistimiento presentado, pues estima que, de haber aportado los instrumentos solicitados, ya habría sido resuelta de fondo la petición de calificación.

Por otro lado, hace notar la improcedencia de la acción de tutela para solicitar la calificación de la invalidez, pues para ello fueron previstos los medios ordinarios, a cargo del Juez Laboral, conforme lo señala el artículo 6º del Código Procesal de Trabajo y la Seguridad Social, máxime cuando en el presente caso no se evidencia la ocurrencia de un perjuicio irremediable que permita su definición por parte de la jurisdicción constitucional.

Llegado el día de fallo, el juez de la causa amparó el derecho fundamental al debido proceso de titularidad del señor Jorge Iván Castrillón Londoño, al evidenciar que no existe razón para que Colpensiones exija la presentación de la solicitud de calificación de manera personal, pues conforme lo establece el parágrafo 1º del artículo 15 de la Ley 1755 de 2015, las peticiones elevadas ante la administración pueden hacerse de manera virtual.

Consecuente con tal protección ordenó a Colpensiones valorar, emitir y notificar el dictamen de pérdida de capacidad laboral que corresponda a este asunto.

Inconforme con la decisión, la entidad accionada solicita que la revoque, trayendo a colación iguales argumentos a los expuestos al momento de dar respuesta a la acción, adicionando que el artículo 15 de la Ley 1755 de 2015 y el artículo 4º de la Ley 962 de 2005, la faculta para solicitar el diligenciamiento de formatos y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento, por lo que el requerimiento efectuado por la entidad, no trae como consecuencia la vulneración del debido proceso del actor.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

El asunto bajo análisis plantea a la Sala el siguiente problema jurídico:

***¿Vulnera Colpensiones los derecho fundamentales del actor al no dar trámite a una solicitud remitida por correo certificado?***

Antes de abordar el interrogante formulado, cabe recordar que el artículo 86 de la Constitución Nacional consagró la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de las personas cuando resulten amenazados o vulnerados por acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en ciertos casos.

**1. PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA**

El artículo 86 de la Constitución Nacional consagró la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de las personas cuando resulten amenazados o vulnerados por acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en ciertos casos. Según el inciso 3° del mismo canon, la acción de tutela *“solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.*

La acción de tutela es pues subsidiaria, no alternativa o supletoria de los recursos ordinarios, pues procede cuando la persona no cuenta con otros medios de defensa judicial, o cuando este sea ineficaz, o para evitar un perjuicio irremediable, como mecanismo transitorio, mientras la justicia decide.

**2. DERECHO DE PETICIÓN**

El derecho de petición, está consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional, el cual señala:

*“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivo de interés general o particular y a obtener pronta resolución.*

*El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.*

A su vez, la ley estatutaria 1755 de 2015, por medio de la cual fue regulado el Derecho Fundamental de Petición, en su artículo 1º sustituyó el artículo 15 de la Ley 1437 de 2011, en los siguientes términos:

*“****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”.*

Frente al requerimiento del diligenciamiento de formatos o formularios dispuestos por las entidades para la radicaciones de solicitudes, la Corte Constitucional se pronunció en la Sentencia T-230 de 2020, así:

**“*4.5.6.1. Formas de canalizar las peticiones.****El derecho de petición se puede canalizar a través de medios físicos o electrónicos de que disponga el sujeto público obligado, por regla general, de acuerdo con la preferencia del solicitante. Tales canales físicos o electrónicos pueden actuarse de forma verbal, escrita o por cualquier otra vía idónea que sirva para la comunicación o transferencia de datos.*

***4.5.6.1.1.****Ahora bien, los medios físicos pueden definirse como aquellos soportes tangibles a partir de los cuales es posible registrar la manifestación de un hecho o acto. Dentro de los más comunes para la presentación de solicitudes se destacan la formulación presencial –ya sea verbal o por escrito– en los espacios físicos destinados por la autoridad, y el correo físico o postal para remitir el documento a la dirección destinada para tal efecto. En cualquiera de los dos eventos, al peticionario debe asignársele un radicado o algún tipo de constancia sobre la presentación de la solicitud, de manera que sea posible hacer su seguimiento*.

(…)

*En este orden de ideas, como ya se anunció en el apartado anterior, una de las excepciones a la citada regla, refiere a lo previsto en el*[*artículo 15*](https://go.vlex.com/vid/336265861/node/15?fbt=webapp_preview)*del*[*CPACA*](https://go.vlex.com/vid/336265861?fbt=webapp_preview)*que habilita a las autoridades para exigir que ciertas peticiones se presenten por vía escrita (en físico), para lo cual, deberán facilitar a los interesados formularios que permitan estandarizar tales solicitudes. Esta posibilidad, que podría leerse en un primer momento como una limitación al ejercicio del derecho de petición, por cuanto se restringe la elección del medio a utilizar por parte del interesado, fue avalada por esta Corporación, al considerar que se trata de una medida extraordinaria de la que se pueden valer las entidades públicas, sujeta a estrictos criterios de razonabilidad y proporcionalidad*”.

Al analizar la constitucionalidad de esta norma, la misma corporación señaló que:

“*En efecto, la potestad discrecional que se confiere a todas las autoridades para establecer los casos en que es obligatorio presentar la petición por escrito, restringe la posibilidad de ejercer el derecho en forma verbal. En primera instancia, puede considerarse que el legislador estatutario no estaría habilitado para delegar a la decisión autónoma y discrecional de la autoridad los eventos en que las peticiones deben ser escritas, en la medida en que se trataría de la regulación de un aspecto estructural del derecho de petición como es el mecanismo mediante el cual se permite el acceso de las personas a las autoridades, regulación además con fines restrictivos.*

*Sin embargo, como ya se ha señalado en las consideraciones generales, no todos los aspectos de regulación del derecho de petición deben estar contenidos en una ley estatutaria, como quiera que existen aspectos propios de una ley ordinaria –vgr. valor de formularios- y otros meramente operativos que corresponden a los reglamentos administrativos que se dictan en desarrollo de la ley para su efectivo cumplimiento. Por lo tanto, la facultad conferida en la ley no ofrece en principio reparo de orden constitucional.*

*De otro lado, no puede pasarse por alto las ventajas que tienen las peticiones escritas, tanto en su formulación como en la facilidad que ofrecen para su respuesta oportuna y correcta. Al respecto, en la*[*sentencia T-098 de 1994*](https://go.vlex.com/vid/43557945?fbt=webapp_preview)*, la Corte señaló que* *“*La formulación manuscrita de una solicitud se ajusta a un comportamiento ideal que satisface importantes necesidades prácticas en la medida en que concreta la petición, posibilita su pronta resolución y explícita los elementos fácticos y jurídicos que constituyen la materia a decidir y, eventualmente, a debatir en instancias superiores o ante los jueces. Por otra parte, el volumen o complejidad de los asuntos a cargo de los servidores públicos y el estudio detallado que ameritan las solicitudes elevadas a la autoridad son factores que ilustran por qué en muchos casos, debe proceder el interesado a plasmar por escrito su petición, de forma que la administración pueda resolver sobre ella en un término prudencial*”.*

(…)

*Por las razones anteriores, la Corte considera que la facultad de las autoridades para determinar los casos en que las peticiones deben presentarse por escrito, tiene que ejercerse por parte de la autoridad correspondiente mediante la expedición de un acto administrativo de carácter general, el cual debe estar debidamente motivado, acorde con los principios constitucionales consagrados en el artículo 209 superior y en particular, de igualdad, publicidad, economía, eficiencia y celeridad, así como el debido proceso administrativo. De esta forma, se armoniza la garantía en el ejercicio del derecho de petición con la potestad de las autoridades para disponer lo pertinente al cumplimiento eficaz de sus funciones y especialmente, lo relacionado con la respuesta oportuna a las peticiones que se les formule. Solo así, esta exigencia resulta conforme a la Constitución*.

***Conclusión***

*Con fundamento en las razones expuestas, las expresiones* *“*ante el funcionario competente” del inciso primero y “o ante el servidor competente*” del parágrafo 3º del artículo 15 del proyecto de ley estatutaria revisado, serán declaradas inexequibles. El resto del artículo 15 será declarado exequible, bajo el entendido que la exigencia de que las peticiones sean presentadas por escrito,* ***deberá ser motivada por la autoridad correspondiente mediante acto administrativo de carácter general****.” (negrilla para resaltar*

**3. CASO CONCRETO**

En el presente asunto la parte actora identifica como hecho constitutivo de la vulneración de sus garantías fundamentales, el silencio de Colpensiones frente a la solicitud de calificación de invalidez realizada vía correo certificado.

Al respecto Colpensiones señala que desde el 24 de febrero del año que avanza requirió al señor Jorge Iván Castrillón Londoño para que allegara en sus instalaciones una serie de documentos y el diligenciamiento de los formatos previstos por la entidad para adelantar el trámite pretendido, para lo cual considera encontrarse facultado conforme lo establecen los artículos 15 de la Ley 1755 de 2005 y 4º de la Ley 962 de 2005.

Lo primero que debe precisarse es que no evidencia la Sala la justificación o el acto administrativo de carácter general emitido por Colpensiones que explique las rezones por las cuales esa entidad exige que el trámite de calificación de la capacidad laboral de los afiliados y beneficiarios deba hacerse de manera escrita a través de los formularios diseñados por ella para tales efectos y, mucho menos el porqué este trámite debe realizarse de manera presencial en los Puntos de Atención al Ciudadano del que dispone la entidad, cuando las medidas tomadas en virtud de la emergencia sanitaria declarada por el gobierno nacional por la pandemia generada por el Covid-19, privilegiaron aquéllos canales que favorezcan el aislamiento preventivo y el distanciamiento social.

Con todo, luego de revisar la petición elevada por el actor, se tiene que éste remitió vía correo certificado, el formato que la entidad echa de menos – *fl 5 del numeral 03 del cuaderno digital de primera instancia-.*

Ahora bien, en dicho formato no se registra la documentación que aportó el actor con la petición, la cual afirma en libelo inicial correspondía a la necesaria para llevar a cabo el proceso de calificación de la pérdida de capacidad laboral. La entidad por su parte alega que en comunicación remitida al actor le requirió, con carácter obligatorio el *“Formulario Determinación de Pérdida de Capacidad Laboral/Ocupacional y Revisión del Estado de Invalidez de los Pensionados”* y “*Documentos de identidad del afiliado ampliado al 150%*”. Los demás documentos tienen la nota de ser opcionales.

No obstante lo anterior, en esta Sede la accionada aportó a efectos de acreditar el cumplimiento de la orden impartida en primera instancia, el dictamen de PCL realizado al señor Castrillón Londoño, del que se puede colegir que, tal como lo afirma el tutelante, con la solicitud aportó los instrumentos suficientes para la valoración, pues no otra cosa indica que el formulario de calificación de la pérdida de capacidad laboral y ocupacional haya sido diligenciado completamente por la entidad y analizado el caso de fondo, con base en la historia laboral aportada con la solicitud.

Por todo lo anterior, no evidencia la Sala justificación alguna para que Colpensiones no iniciara el trámite de calificación pretendido, excusada en la ausencia de diligenciamiento presencial de formatos, cuando a sus instalaciones efectivamente llegó el formulario dispuesto para este trámite y las documentación necesaria para ello, siendo una carga desbordada, dadas las actuales condiciones sanitarias del país, la asistencia a las instalaciones de la entidad para adelantar un trámite en especial.

De acuerdo con lo expuesto, la decisión de primer grado será modificada, pues evidente que la vulneración se pregona del derecho fundamental de petición, en tanto la entidad accionada se niega a darle trámite en los términos formulados, por lo tanto, la protección versará sobre dicha garantía.

La orden impartida se modificará para disponer únicamente la notificación del dictamen de pérdida de capacidad laboral realizado por Colpensiones el 5 de mayo de 2021, toda vez que no se tiente noticia en el expediente de que se haya surtido tal actuación.

En virtud de lo dicho, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

##### RESUELVE

**PRIMERO. MODIFICAR** los ordinales **PRIMERO** y **SEGUNDO** de la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito el día 26 de abril de 2021, los cuales quedarán así:

***PRIMERO: TUTELAR*** *el derecho fundamental de petición del cual es titular el señor JORGE* ***IVÁN CASTRILLÓN LONDOÑO***

***SEGUNDO: ORDENAR*** *a la* ***ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES,*** *a través del Dr. Luis Fernando de Jesús Ucrros Velásquez, en su condición de VICEPRESIDENTE DE OPERACIONES DEL REGIMEN DE PRIMA MEDIA o quien haga sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta decisión, proceda a notificar el dictamen de pérdida de capacidad laboral realizado el 5 de mayo de 2021, al señor* ***Jorge Iván Castrillón Londoño.***

**SEGUNDO.** **CONFIRMAR** en todo lo demás la providencia recurrida.

**TERCERO. NOTIFICAR** a las partes esta decisión por el medio más idóneo.

**CUARTO. R EMITIR** a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Quienes Integran la Sala,

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Magistrado Ponente

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN**

Magistrada

**GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

Magistrado