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 30 de agosto de 2021

Radicación Nro.: 66001-31-05-002-2021-00237-01

Accionante: Antonia Emilsen Giraldo Ospina

Accionados: Colpensiones.

Proceso: Acción de Tutela

Magistrado Ponente: Julio César Salazar Muñoz

Juzgado de origen: Segundo Laboral del Circuito de Pereira

**TEMAS: DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO / SOLICITUD DE CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL / DEBE ATENDERSE ASÍ SE PRESENTE POR CORREO CERTIFICADO Y NO EN LOS FORMATOS PREDISEÑADOS Y PERSONALMENTE.**

La acción de tutela es… 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.

El artículo 29 superior, señala que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, lo cual indica que tanto las autoridades judiciales como las administrativas, deben actuar respetando y garantizando el ejercicio del derecho de defensa…

En cuanto se refiere al debido proceso administrativo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que es un derecho que tiene rango fundamental, ya que a través de él se busca que toda actuación administrativa se someta a las normas y a la jurisprudencia que regula la aplicación de los principios constitucionales. (…)

La tutelante insiste que tal documentación fue remitida por correo certificado sin que exista justificación para no dar inicio al proceso de calificación que pretende ni razón para que la entidad requiera que se surta dicho trámite de manera presencial en los puntos de atención previstos para tales fines…

Lo primero que debe precisarse es que no evidencia la Sala la justificación o el acto administrativo de carácter general emitido por Colpensiones –C 951/2014 - que explique las razones 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 formularios diseñados por ella para tales efectos, ni tampoco encuentra razón que explique el motivo por el cual este trámite debe realizarse de manera presencial en los Puntos de Atención al Ciudadano del que dispone la entidad

### TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

**SALA LABORAL**

**ACCIÓN DE TUTELA**

**MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, treinta de agosto de dos mil veintiuno

Acta de Sala de Discusión No 092 de 30 de agosto de 2021

Procede la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira a resolver la impugnación presentada por **ANTONIA EMILSEN GIRALDO OSPINA** contra la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Pereira el 6 de julio de 2021, dentro de la acción de tutela que le promueve a **COLPENSIONES.**

## HECHOS QUE ORIGINARON LA ACCIÓN:

Informa la señora Antonia Emilsen Giraldo Ospina que el día 17 de marzo de 2021 remitió -vía correo certificado- solicitud de calificación de pérdida de la capacidad laboral a Colpensiones, sin que a la fecha se haya asignado cita para valoración ni se haya efectuado un pronunciamiento al respecto, por lo que formuló acción de tutela con el fin de que fuera protegido su derecho fundamental de petición, la cual le correspondió al Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Pereira, célula judicial que, al proferir la decisión de fondo, ordenó a la entidad dar la respuesta reclamada, frente a lo cual Colpensiones cumplió requiriéndola para que fuera personalmente a un punto de atención de la entidad, a presentar los documentos que precisamente había radicado por medio de Servientrega en marzo pasado.

Considera que tal requerimiento efectuado por Colpensiones es vulneratorio de sus garantías fundamentales al debido proceso y seguridad social, por lo que solicita su protección por esta vía y como consecuencia pide que se ordene a la entidad para que proceda asignar la cita para valoración de pérdida de capacidad laboral y emitir el respectivo dictamen.

**TRÁMITE IMPARTIDO**

La acción le correspondió por reparto al Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Pereira, despacho que por auto de fecha 28 de junio 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 de la actora fue atendida requiriéndola para que diligenciara los formularios previstos para las solicitudes de pérdida de capacidad laboral, toda vez que con su petición no acompañó los mismos, por lo que, una vez los llene, debe radicarlos en la entidad, lo cual no ha hecho hasta la fecha.

Precisa que la entidad está facultada para solicitar la presentación de ciertas peticiones por escrito y con los requisitos y formularios que ella exige con fundamento en lo dispuesto por el artículo 4º de la Ley 962 de 2005 y que al evidenciar que la actora no aportó lo requerido, 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 la actora no presentó la documentación requerida, lo que corresponde es el cierre y archivo del trámite por el 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, lo que de suyo implica que no es el juez de tutela el competente para resolver el asunto.

Por último, hace notar la obligación que le asiste a los funcionarios judiciales de proteger el patrimonio público al momento de resolver los conflictos en los éste se encuentre involucrado.

Llegado el día de fallo, la juez de la causa negó la protección solicitada por la señora Antonia Emilsen Giraldo Ospina, al evidenciar que no cumplió con la carga que le correspondía, en relación la entrega oportuna y completa de los documentos requeridos por la entidad para llevar a cabo el proceso de calificación, como lo es el formulario establecido para tales efectos y el documento de identidad con las especificaciones dadas por la entidad, requerimientos que puede realizar Colpensiones de acuerdo con las previsiones del artículo 4º de la Ley 962 de 2005, modificado por el artículo 26 del Decreto Ley 019 de 2012.

Inconforme con la decisión, la demandante la impugnó haciendo una serie de consideraciones iniciales sin ningún fundamento, para luego precisar que aportó la documentación completa para que la solicitud de calificación de invalidez fuera atendida por Colpensiones; sin embargo, esta entidad le exige la presentación presencial de dichos documentos, cuando todavía el país se encuentra en emergencia sanitaria por cuenta del Covid-19, siendo incluso sus condiciones médicas por las que solicita se inicie el proceso de calificación.

Indica que la misma entidad en la página web comunica tanto su dirección física como electrónica, siendo la primera a la que remitió su petición, por lo que no existe razón para que se le requiera en orden a aportar documentos que ya obran en su solicitud, máxime cuando el correo físico es un medio idóneo para radicar solicitudes y/o peticiones, de conformidad con lo previsto en el artículo 4º de la Ley 962 de 2005, modificado por el artículo 36 del Decreto Ley 019 de 2012.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

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

***¿Vulnera Colpensiones los derecho fundamentales de la actora 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**. **DEBIDO PROCESO.**

El artículo 29 superior, señala que *“el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”,* lo cual indica que tanto las autoridades judiciales como las administrativas, deben actuar respetando y garantizando el ejercicio del derecho de defensa, dentro de los procedimientos diseñados por el legislador.

En cuanto se refiere al debido proceso administrativo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que es un derecho que tiene rango fundamental, ya que a través de él se busca que toda actuación administrativa se someta a las normas y a la jurisprudencia que regula la aplicación de los principios constitucionales*.*

**3. CASO CONCRETO**

En el presente asunto la parte actora identifica como hecho constitutivo de la vulneración de sus garantías fundamentales, que Colpensiones no acceda a dar trámite a la solicitud radicada el día 17 de marzo del año que avanza, por medio de la cual busca que dicha entidad proceda a calificar la pérdida de capacidad laboral.

Sea lo primero advertir, que en la acción de tutela que tramitó la actora ante el Juzgado Tercero Laboral del Circuito, buscaba la protección del derecho fundamental de petición ante el silencio de la entidad respecto a esta misma solicitud y, de acuerdo con la sentencia que se aportó con el escrito de tutela, dicha garantía fue amparada al evidenciar que la respuesta que en torno al asunto ofreció a Colpensiones no fue puesta en conocimiento de la tutelante.

Esa respuesta hace referencia a que la señora Antonia Emilsen Giraldo Ospina debía dirigirse a los puntos de atención de la entidad para radicar el formulario “*Determinación de pérdida de capacidad laboral/ocupacional y revisión del estado de invalidez de los pensionados*”, acompañado de la copia del documento de identidad ampliado al 150%, instrumentos que señala la entidad, tienen carácter de obligatorio al momento de presentar la solicitud. La copia de la historia clínica completa y actualizada o resumen de la misma y documentos recibidos en medios magnéticos, señala Colpensiones que son opcionales. –*fl 14 del numeral 004 del cuaderno de digital de primera instancia*-.

La tutelante insiste que tal documentación fue remitida por correo certificado sin que exista justificación para no dar inicio al proceso de calificación que pretende ni razón para que la entidad requiera que se surta dicho trámite de manera presencial en los puntos de atención previstos para tales fines citando 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 –C 951/2014[[1]](#footnote-1)- que explique las razones 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 formularios diseñados por ella para tales efectos, ni tampoco encuentra razón que explique el motivo por el cual este trámite debe realizarse de manera presencial en los Puntos de Atención al Ciudadano del que dispone la entidad, cuando, por el contrario, 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 los anexos de la demanda se observa debidamente diligenciado y suscrito el formato que la entidad echa de menos y que la actora afirma remitió por correo certificado, cuya constancia obra a folio 7 del numeral *0004 del cuaderno digital de primera instancia-.*

Ahora bien, en dicho formato no se registra la documentación que aportó la demandante, la cual afirma en libelo inicial correspondía a la necesaria para llevar a cabo el proceso de calificación de la pérdida de capacidad laboral; sin embargo, al momento de dar respuesta a la acción Colpensiones, indica que la actora “*debía completar su solicitud de calificación, ya que esta venia sin formularios respecto al caso, por lo que debía diligenciar los correspondientes*” –*folio 1 del numeral 0012 del cuaderno digital de primera instancia-,* lo cual indica entonces que ella venía acompañada, por lo menos, del documento de identidad ampliado al 150%, mismo que señala como obligatorio.

Así las cosas, no evidencia la Sala justificación alguna para que Colpensiones no iniciara el proceso 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 la documentación necesaria para ello, siendo entonces 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 revocada, pues es evidente que la vulneración se pregona del derecho al debido proceso, en tanto la entidad accionada se niega a iniciar el trámite del proceso de calificación que pretende la señora Giraldo Ospina, por lo tanto la protección versará sobre dicha garantía.

Consecuente con lo anterior, se ordenará a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, a través de la Directora de Medicina Laboral, doctora Ana María Ruíz Mejía o quien haga sus veces que, en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a iniciar el trámite de determinación de pérdida de capacidad laboral iniciado por la señora Antonia Emilsen Giraldo Ospina.

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. - REVOCAR** la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito el día 6 de julio de 2021.

**SEGUNDO. - TUTELAR** el derecho fundamental al debido proceso, del cual es titular la señora ANTONIA EMILSEN GIRALDO OSPINA.

**TERCERO. - ORDENAR** a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –COLPENSIONES, a través de la Directora de Medicina Laboral, doctora Ana María Ruíz Mejía o quien haga sus veces que, en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a iniciar el trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral a la señora solicitada por la señora Antonia Emilsen Giraldo Ospina.

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

**QUINTO. - REMITIR** 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**  **GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

Magistrada Magistrado

1. Artículo 15 del C.P.A.C.A. **Declarado CONDICIONALMENTE 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'**  [↑](#footnote-ref-1)