



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO SESENTA Y UNO (61) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
-SECCIÓN TERCERA-

SENTENCIA DE TUTELA No. 041

Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)

**ACCIÓN:** TUTELA  
**RADICACIÓN:** 110013343-061-2020-00087-00  
**ACCIONANTE:** Oscar Andrés Rodríguez Castañeda  
**ACCIONADO:** Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES

**ASUNTO:**

Procede el Juzgado a proferir sentencia dentro de la tutela instaurada por Katherine Martínez Roa en calidad de Apoderada Judicial de Oscar Andrés Rodríguez Castañeda, en ejercicio de la acción contemplada en el artículo 86 de la Constitución Política, contra la Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES, por la presunta vulneración de sus derechos constitucionales de petición, vida digna, integridad física y debido proceso.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. DEMANDA**

**1.1.1 Elementos y pretensión**

**A. Derechos fundamentales invocados:** petición, vida digna, integridad física y debido proceso.

**B. Pretensiones:**

*“PRIMERO: Sírvase Señor Juez proteger los derechos fundamentales por la violación de derechos fundamentales a salud, vida digna, integridad física, debido proceso, derecho de petición del señor Oscar Andrés Rodríguez Castañeda.*

*SEGUNDO: Sírvase señor Juez ordenar a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –COLPENSIONES-, emitir dictamen de pérdida de la capacidad laboral de invalidez de forma integral del señor Oscar Andrés Rodríguez Castañeda, quien se identifica con la cedula de ciudadanía No. 79.614.571 de Bogotá, sin más dilaciones injustificadas”.*

**1.1.2. Fundamentos de la pretensión.**

A

Manifestó el accionante que padece de artrosis de cadera, coxartrosis izquierda y fue sometido a un reemplazo total de cadera.

Señaló que el 05 de agosto del 2019, la EPS Salud Total profirió concepto de rehabilitación desfavorable.

Indicó que el 09 de septiembre de 2019 fue radicada la solicitud No. 2019-12092920 ante la Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES, con el objeto de determinar la pérdida de capacidad laboral y el 05 de octubre del 2019 la Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES asignó cita de valoración médica. Pese a ello a la fecha no se ha notificado el dictamen de pérdida de la capacidad laboral.

Anexó como pruebas en la tutela:

- Copia de CC de Oscar Andrés Rodríguez Castañeda identificado con No. 79.614.571.
- Copia de CC de Katherine Martínez Roa identificada con No. 67.002.371.
- Copia de Tarjeta Profesional de Abogado de Katherine Martínez Roa identificada con No. 129.961 del CSJ.
- Poder Especial conferido por Oscar Andrés Rodríguez Castañeda a Katherine Martínez Roa.
- Copia del Formulario de determinación de pérdida de la capacidad laboral/ocupacional y revisión del estado de invalidez de los pensionados con radicado No. 2019-12092920.
- Copia del concepto de incapacidad temporal continuada por 120 días, como desfavorable por parte de la EPS Salud Total.

## **1.2. ACTUACIÓN JUDICIAL**

El 18 de mayo de 2020 fue recibido el expediente por la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos.

Mediante providencia del 18 de mayo de 2020 se admitió la presente acción de tutela, requirió a la entidad accionada para que en el término improrrogable de dos (2) días informara sobre la solicitud del accionante.

Se notificó la acción el 18 de mayo de 2020, y fue contestada la acción el 20 y 27 de mayo de 2020 por Colpensiones.

El 27 de mayo de 2020 fue puesta en conocimiento la respuesta emitida, sin pronunciamiento.

## **1.3. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN**

El 20 y 27 de mayo del 2020 rindió informe dentro de la presente tutela, en donde solicitó que se denegara la presente acción por haberse configurado la carencia actual de objeto por hecho superado.

Resaltó que la entidad accionada emitió el *Dictamen DML 3675022 del 27 de mayo de 2020*, a nombre de Oscar Andrés Rodríguez Castañeda identificado con CC 79.614.571 el cual fue puesto en conocimiento del accionante.

Aportó los siguientes documentales:

- Copia del oficio No. BZ. 2020\_5025516/2020\_4984175 con fecha del 27 de mayo de 2020, por el cual se pone en conocimiento el Dictamen DML 3675022.
- Copia del Dictamen DML 3675022 del 27 de mayo de 2020.
- Guía de envío con fecha del 27 de mayo del 2020.

## **2. CONSIDERACIONES**

Se decide la presente acción en ejercicio de la competencia atribuida por el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 en concordancia con el Decreto 1983 de 2017.

### **2.1. Problema Jurídico**

Se debe establecer si vulneró o no los derechos fundamentales de petición, vida digna, integridad física y debido proceso de Oscar Andrés Rodríguez Castañeda al no emitir el dictamen de la pérdida de capacidad laboral.

### **2.2. Tesis del Despacho**

Toda vez que existe prueba de la contestación del requerimiento del accionante, el despacho denegará el amparo solicitado y decretará la carencia de objeto.

## **3. ARGUMENTOS FÁCTICOS, JURÍDICOS Y ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

### **3.1. La procedencia de la acción de tutela**

La acción de tutela instituida en nuestra Constitución Política en su artículo 86, tiene como finalidad facilitar a las personas un mecanismo ágil, breve y sumario a fin de hacer respetar los derechos fundamentales constitucionales, cuando quiera que ellos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en determinados casos, siempre que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, sin que ello implique una instancia adicional a los procedimientos establecidos en las normas procesales pertinentes, figura regulada mediante los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992.

Dicha acción es un medio procesal específico que se contrae a la protección inmediata de los derechos fundamentales constitucionales afectados de manera actual e inminente, siempre que éstos se encuentren en cabeza de una persona o grupo determinado de personas, y conduce, previa solicitud, a la expedición de una declaración judicial que contenga una o varias órdenes de efectivo e inmediato cumplimiento, encaminadas a garantizar su protección.

### **3.2 Derecho fundamental de petición**

Atendiendo las condiciones del caso y la facultad oficiosa del juez en materia de tutela se realizará el estudio del derecho de petición que está consagrado en el artículo 23 de la Carta Política como un derecho fundamental y al mismo tiempo dispuso su aplicación inmediata en el artículo 85<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El artículo 85 de la Constitución Política determina: “Son de aplicación inmediata los derechos consagrados en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 37 y 40”.



De otro lado, reiteradamente la Corte Constitucional ha definido los componentes conceptuales básicos y mínimos del derecho de petición, señalando que dicho derecho fundamental comprende la posibilidad efectiva y cierta de elevar peticiones respetuosas ante los diferentes entes del poder público, facultad que está garantizada por la correlativa obligación impuesta a las autoridades de dar trámite a la solicitud, sin que exista argumento alguno para negar su admisión o iniciar las diligencias para dar la respuesta<sup>2</sup>.

Por ende, el destinatario de la petición debe: **a-** Proferir una respuesta oportuna, dentro de los términos legales establecidos en el ordenamiento jurídico. **b-** Resolver de fondo lo solicitado, cuestión que exige a la autoridad referirse de manera completa a los asuntos planteados, excluyendo de plano las respuestas evasivas y **c-** Comunicar prontamente lo decidido al peticionario, independientemente de que la respuesta sea positiva o negativa a sus pretensiones.

Los anteriores criterios tienen como fundamento los principios de suficiencia, congruencia y efectividad del derecho de petición. Así lo señaló la Corte Constitucional en reciente jurisprudencia:

*“Una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario<sup>3</sup>; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea<sup>4</sup> (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución a lo pedido 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<sup>5</sup>”<sup>6</sup>.*

Corolario de lo enunciado, dicha Corporación ha reiterado el sentido y alcance del derecho de petición, así como sus elementos característicos, de esta forma la Sentencia T-1160A de 2001 señaló:

*“...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.”*

*“(c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.”*

La Corte Constitucional ha tratado el tema en múltiples ocasiones, para decir que el núcleo esencial del derecho de petición es la resolución pronta, congruente y oportuna de lo solicitado, porque carecería de sentido dirigirse a las autoridades si éstas no deciden o, habiendo adoptado la determinación correspondiente, se abstienen de comunicarla al interesado; dicha respuesta no implica aceptación de lo solicitado.

<sup>2</sup> Sentencias T – 944 de 199 y T – 259 de 2004.

<sup>3</sup> Sentencias T-1160A/01, T-581/03.

<sup>4</sup> Sentencia T-220/94.

<sup>5</sup> Sentencia T-669/03.

<sup>6</sup> Sentencia T – 259 de 2004.



### 3.2.1 El derecho de petición en materia de valoración de pérdida de capacidad laboral.

La sentencia T-056-14 explicó que el derecho de valoración de la pérdida de capacidad laboral ha sido considerado como un derecho que tiene toda persona para acceder a la garantía y protección de otros derechos fundamentales como la salud, la seguridad social y el mínimo vital, así:

*“4.5 Por expresa remisión del artículo 250 de la Ley 100 de 1993, la clasificación de pérdida de capacidad laboral por accidente de trabajo o enfermedad profesional debe ajustarse a las mismas reglas y procedimientos establecidos para la valoración de pérdida de capacidad laboral para el caso de padecimientos por riesgo común, es decir, la calificación de pérdida de capacidad laboral tiene lugar independientemente de la causa, profesional o común, que determine la necesidad de dicha valoración.*

*Conforme con ello, la calificación de la pérdida de capacidad laboral ha sido considerada por la jurisprudencia constitucional, como un derecho que tiene toda persona, el cual cobra gran importancia al constituir el medio para acceder a la garantía y protección de otros derechos fundamentales como la salud, la seguridad social y el mínimo vital, en la medida que permite establecer a qué tipo de prestaciones tiene derecho quien es afectado por una enfermedad o accidente, producido con ocasión o como consecuencia de la actividad laboral, o por causas de origen común”.*

El artículo 52 de la Ley 962 de 2005 determinó cuales son las entidades calificadoras de pérdida de invalidez así: las Empresas Promotoras de Salud (EPS), las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y las Administradora de Riesgos Profesionales (ARP), en primera oportunidad, las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez en primera instancia y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en segunda y última instancia.

En el debido proceso el inicio de la calificación de pérdida de capacidad laboral está condicionada a la existencia de una certificación que indique que el trabajador ha terminado su proceso de rehabilitación, conforme al artículo 23 del Decreto 2463 de 2001<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> **ARTICULO 23. Rehabilitación previa para solicitar el trámite ante la junta de calificación de invalidez.** La solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral sólo podrá tramitarse cuando las entidades del sistema de seguridad social integral, el Fondo de Solidaridad y Garantía, los regímenes de excepción o el empleador, según sea el caso, hayan adelantado el tratamiento y rehabilitación integral o se compruebe la imposibilidad para su realización.

Cuando se requiera la calificación de pérdida de la capacidad laboral para acceder a los beneficios otorgados por las cajas de compensación familiar, entidades promotoras de salud, administradoras del régimen subsidiado o para acceder al subsidio del Fondo de Solidaridad Pensional y a los beneficios a que se refiere la Ley 361 de 1997, no será necesaria la terminación previa de los procesos de tratamiento y rehabilitación para la formulación de la solicitud ante las juntas de calificación de invalidez.

Las administradoras de fondos de pensiones y administradoras de riesgos profesionales deberán remitir los casos a las juntas de calificación de invalidez antes de cumplirse el día ciento cincuenta (150) de incapacidad temporal, previo concepto del servicio de rehabilitación integral emitido por la entidad promotora de salud.

Expirado el tiempo de incapacidad temporal establecido por el Decreto-Ley 1295 de 1994, las entidades administradoras de riesgos profesionales podrán postergar el trámite ante las juntas de calificación de invalidez y hasta por trescientos sesenta (360) días calendario adicionales, siempre que otorguen una prestación económica equivalente a la incapacidad que venía disfrutando y exista concepto médico favorable de rehabilitación.

Para los casos de accidente o enfermedad común en los cuales exista concepto favorable de rehabilitación, la administradora de fondos de pensiones con la autorización de la aseguradora que hubiere expedido el seguro previsional de invalidez y sobrevivencia o entidad de previsión social correspondiente, podrá postergar el trámite de calificación ante las juntas de calificación de invalidez hasta por un término máximo de trescientos sesenta (360) días calendario adicionales a los primeros ciento ochenta (180) días de incapacidad temporal otorgada por la entidad promotora de salud, siempre y cuando se otorgue un subsidio equivalente a la incapacidad que venía disfrutando el trabajador.

Cuando el trabajador no se encuentre afiliado a una entidad promotora de salud o se encuentre desvinculado laboralmente, el concepto de rehabilitación lo otorgará la administradora de fondos de pensiones o administradora de riesgos profesionales que tenga a cargo el trámite de calificación correspondiente. En dichos casos, cuando se trate de una contingencia de origen profesional, el tratamiento y la rehabilitación integral estará a cargo de la administradora de riesgos profesionales, con personal especializado propio o contratado para tales fines.

Cuando la junta de calificación de invalidez encuentre incompleto el proceso de tratamiento y rehabilitación, existiendo una administradora de riesgos profesionales o empresa promotora de salud obligada a continuar dicho tratamiento, se abstendrá de calificar y devolverá el caso a la entidad respectiva.

De conformidad con lo señalado en la ley, la administradora del sistema de seguridad social integral o la entidad de previsión social correspondiente que incumpla con el pago de los subsidios por incapacidad temporal, será sancionada por la autoridad competente.

Resalta el Despacho que el artículo 5 del Decreto 2463 de 2001, expresa:

*“ARTICULO 5°.*

*...*

*Las entidades administradoras de riesgos profesionales llevarán a cabo el trámite de determinación de la incapacidad permanente parcial y comunicarán su decisión, en un término máximo de treinta (30) días, siempre y cuando se haya terminado el proceso de rehabilitación integral o posterior al tiempo de incapacidad temporal, según lo establecido en las normas vigentes. Los interesados a quienes se les haya notificado la decisión de la entidad administradora calificadoras, podrán presentar su reclamación o inconformidad dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación, debiéndose proceder al envío del caso a la junta regional de calificación de invalidez, para lo de su competencia.*

*Cuando exista controversia por los dictámenes emitidos por las entidades administradoras legalmente competentes, todos los documentos serán remitidos directamente a la junta regional de calificación de invalidez, dentro de los diez (10) días siguientes a la recepción de la reclamación.*

*La entidad calificadoras no podrá adelantar trámite diferente al que está obligado para la remisión del caso ante la junta de calificación de invalidez”.*

En primera oportunidad la calificación de pérdida de capacidad laboral corresponde a la AFP si la condición de salud es de origen común o a la ARP, si la condición de salud es de origen profesional, quien debe calificarlo en un término de 30 días y notificar a las partes interesadas (trabajador, empleador y entidades de la seguridad).

La Corte Constitucional en sentencia T-646-13, en un caso similar conceptuó:

*“Expuesto lo anterior, la Corte deberá revocar la sentencia de primera instancia para, en su lugar, tutelar el derecho constitucional fundamental a la seguridad social del accionante. En consecuencia, se ordenará a SaludCoop EPS, que adelante todos los trámites pertinentes-médicos y administrativos-, sean estos previos, del curso o posteriores al procedimiento, para que el señor Ernesto Francisco Arenas Dueñas sea calificado bajo la responsabilidad de dicha entidad, por funcionarios que representen a la misma y según los lineamientos legales del artículo 41 de la Ley 100 de 1993 y sus disposiciones complementarias, así como teniendo en cuenta todos los criterios técnico- científicos y éticos dispuestos por el Manual Único de Calificación de Invalidez y demás normas concordantes.*

*Para el cumplimiento de la orden, la demandada tendrá un plazo máximo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia.*

*Igualmente, en virtud del Manual Único de Calificación de Invalidez y el Decreto 2463 de 2001, SaludCoop EPS deberá adelantar todas las prácticas médicas necesarias con el fin de obtener un diagnóstico completo, real y actualizado sobre la patología del accionante previamente a la calificación, analizando la pertinencia de los exámenes de audiometría y logaudiometría con y sin audifonos y la cita de control con su otólogo tratante. Además, deberá recepcionar todas aquellas historias clínicas e informes de los médicos y terapeutas que lo han tratado, con el fin de considerarlas igualmente en el proceso de calificación.*

*En tal sentido, el recaudo de todas estas pruebas, -historias clínicas, reportes, valoraciones, exámenes médicos periódicos; y, en general, todos los soportes necesarios y que hagan falta para calificar cabalmente la pérdida de capacidad laboral del señor Ernesto Francisco Arenas Dueñas - según el Decreto 2463 de 2001 y el Manual Único de Calificación de Invalidez deberá efectuarse en los sesenta (60) días siguientes a la notificación de la presente sentencia.*

*Finalmente, de todas las gestiones que realice la EPS dará cuenta en forma inmediata al juez de primera instancia, quien verificará el cumplimiento efectivo de las órdenes de protección”.*

En estas condiciones, si la autoridad o entidad correspondiente desconoce injustificadamente los plazos establecidos por la ley y desarrollado por la jurisprudencia

---

constitucional, vulnera el derecho de petición, convirtiéndose el amparo de tutela en el medio eficaz para protegerlo.

Es decir, que para determinar la violación al derecho fundamental al debido proceso se busca que la actuación de la administración no haya sido de manera ordenada, cumplido con los actos necesarios con relación directa entre sí para resolver la situación del accionante.

### 3.3. Caso concreto

Así las cosas, se debe señalar que el accionante pretende que se le tutelen los derechos de petición, vida digna, integridad física y debido proceso, los cuales siente vulnerados por parte de la Administradora de Pensiones-COLPENSIONES al no emitir el concepto de pérdida de la capacidad laboral.

Una vez revisados los documentos aportados por la Administradora de Pensiones-COLPENSIONES, se pudo constatar que mediante oficio del 27 de mayo del 2020 remitió al accionante el Dictamen DML 3675022, documental de la cual además se puso en conocimiento mediante auto de la misma fecha, notificado el 28 de mayo de 2020, sin pronunciamiento de la parte demandante.

Por lo expuesto se constata que se cumplieron las pretensiones del tutelante, al emitir el concepto de pérdida de capacidad laboral y se cesó cualquier amenaza sobre sus derechos, por lo cual se negará el amparo solicitado declarando el hecho superado.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SESENTA Y UNO (61) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### FALLA:

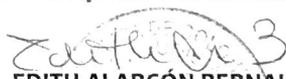
**PRIMERO:** Por existir un hecho superado, **NEGAR** el amparo solicitado por las razones expuestas en la parte considerativa.

**SEGUNDO:** Notifíquese esta decisión en los términos previstos en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** Contra la presente decisión procede la impugnación ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación. En el evento de no ser impugnado el expediente se remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 31 Decreto 2591 de 1991).

**CUARTO:** Finalizado el trámite, archívese por Secretaría

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**EDITH ALARCÓN BERNAL**  
**JUEZA**  
