

Sentencia T-160/21



Referencia: Expediente T-8.016.275

Acción de tutela interpuesta por Pablo Mauricio Grajales Hoyos en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES.

Magistrada Ponente:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D. C., veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Cristina Pardo Schlesinger -quien la preside-, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, profiere la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión de las decisiones judiciales emitidas, en primera instancia, por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pereira, Risaralda, el treinta y uno (31) de enero de dos

mil veinte (2020)¹ y, en segunda instancia, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, Sala de Conjuces Civil-Familia, el quince (15) de abril de dos mil veinte (2020)², dentro de la acción de tutela promovida por el señor Pablo Mauricio Grajales Hoyos contra de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES (en adelante COLPENSIONES).

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), el Decreto 2591 de 1991 (art. 33) y el Acuerdo 02 de 2015 (art. 55), la Sala de Selección de Tutelas Número Uno³ de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia. De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Séptima de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1. De los hechos y las pretensiones

El 20 de enero de 2020 el ciudadano Pablo Mauricio Grajales Hoyos, a través de apoderado judicial, interpuso acción de tutela en contra de COLPENSIONES. En ella, solicitó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social, presuntamente vulnerados por la entidad accionada. Dentro del proceso de revisión del expediente de la referencia se consideraron los siguientes hechos:

1.1. El señor Pablo Mauricio Grajales Hoyos, de 59 años de edad⁴, padece trastorno depresivo recurrente, gonartrosis bilateral, disminución indeterminada de la agudeza visual, lumbago no especificado e hipoacusia neurosensorial bilateral⁵.

1.2. El ciudadano inició proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral con COLPENSIONES y el 25 de septiembre de 2019 dicha entidad resolvió la solicitud. En su respuesta, la Administradora determinó la pérdida

¹ Ver a folio 1 del cuaderno de primera instancia.

² Ver a folio 1 del cuaderno de segunda instancia.

³ Sala de Selección de Tutelas Número Uno, conformada por el Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar y la Magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera. Auto del 29 de enero de 2021, notificado el 12 de febrero de 2021.

⁴ De acuerdo con la copia de la cédula de ciudadanía del accionante que obra en folio 6 del escrito de tutela.

⁵ Ver a folio 2 del escrito de tutela.

de capacidad laboral del 43.60%, estructurada el 16 de septiembre de 2019 por patologías de origen común. Este dictamen fue notificado de manera personal el 23 de octubre de 2019.

1.3. El 30 de octubre de 2019, el señor Pablo Mauricio Grajales presentó recurso de apelación frente a la determinación de COLPENSIONES sobre pérdida de capacidad laboral, con el fin de que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda diera una nueva valoración.

1.4. En respuesta a la apelación presentada, COLPENSIONES indicó que la documentación sería enviada a la Junta Regional de Calificación de Invalidez en los siguientes quince días.

1.5. El 27 de noviembre de 2019, pasados dos meses de haber sido apelada la determinación de COLPENSIONES, el accionante solicitó cita de valoración a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda. Allí, le informaron que no había ningún trámite ni expediente a su nombre y por tanto no procedía la solicitud.

1.6. El 20 de enero de 2020 el señor Pablo Mauricio Grajales Hoyos decidió interponer acción de tutela en contra de COLPENSIONES. En ella pretendió la protección de sus derechos al debido proceso y a la seguridad social, que, a su juicio, fueron vulnerados por la accionada al tardar de manera injustificada en el envío de su expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda. Adicionalmente, solicitó ordenar a COLPENSIONES el envío del expediente y el pago de los honorarios para el trámite de calificación correspondiente.

2. Contestación de la acción de tutela

En Auto interlocutorio del 20 de enero de 2020⁶, el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pereira, Risaralda, avocó conocimiento de la acción y corrió traslado a la entidad accionada.

2.1. Intervención de la parte accionada

*Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES*⁷

⁶ Ver a folio 29 del cuaderno único.

⁷ *Ib. Ídem.*

2.1.1. La Administradora Colombiana de Pensiones, mediante escrito allegado el 24 de enero de 2020, solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela por la inexistencia de vulneración de derecho fundamental alguno. Sostuvo que la entidad realizó los trámites correspondientes para que la Junta Regional de Invalidez de Risaralda revisara el caso del demandante.

2.1.2. Argumentó que en la documentación aportada por el accionante no se encontraba la factura por concepto de honorarios para el pago a la Junta Regional; documento que el peticionario debía aportar y sin el que la Administradora no podía realizar el pago de honorarios, ni remitir el expediente para la revisión respectiva. Afirmó que dicha situación fue informada al accionante mediante oficio del 23 de enero de 2020, remitido por correo certificado al domicilio del usuario.

3. Pruebas relevantes que obran en el expediente

- ◆ Copia de la cédula de ciudadanía del accionante⁸.
- ◆ Recurso de apelación al dictamen dado por COLPENSIONES⁹
- ◆ Respuesta de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda al derecho de petición presentado por el accionante¹⁰.

4. Decisiones judiciales objeto de revisión

4.1 Sentencia de primera instancia¹¹

4.1.1. Mediante sentencia del treinta y uno (31) de enero de dos mil veinte (2020) el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pereira, Risaralda, decidió conceder el amparo deprecado en la acción de tutela. Adicionalmente, solicitó al accionante hacer entrega de la factura necesaria para el trámite y ordenó a COLPENSIONES enviar el expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda y hacer el pago de los honorarios correspondientes.

⁸ Ver a folio 6 del cuaderno uno.

⁹ Ver a folio 7 del cuaderno uno

¹⁰ Ver a folio 11 del cuaderno uno.

¹¹ Ver folio 29 del cuaderno uno.

4.1.2. El Juez de instancia argumentó que, aunque el accionante no aportó toda la documentación necesaria para la remisión de su expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, COLPENSIONES no advirtió, ni informó dicha situación al solicitante en un tiempo oportuno, de manera que este pudiera acudir a entregar la factura faltante.

4.2 Impugnación¹²

4.2.1. La Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES – presentó escrito de impugnación dentro del término legal establecido para el efecto. Consideró que el juez de tutela no valoró todos los elementos del proceso que permitían determinar la ausencia de violación de derechos fundamentales.

4.2.2. La entidad agregó que la acción de tutela no cumplió con el requisito de subsidiariedad, ya que el actor no acudió en primer término a la jurisdicción ordinaria y no demostró la configuración de un perjuicio irremediable para la procedencia del mecanismo de amparo en cuestión. Además, sostuvo que informó en debida forma al accionante la falta de la factura de honorarios para realizar la remisión de su expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez. Con fundamento en lo anterior, la accionada solicitó revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarar la improcedencia de la acción de tutela.

4.3 Sentencia de segunda instancia¹³

4.3.1. El quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, Sala de Conjuces Civil-Familia, desató la impugnación. Confirmó lo proveído en el fallo de primera instancia y, además, decidió condenar en abstracto a la demandada a reparar el daño emergente ocasionado al accionante *“para asegurar el goce efectivo de sus derechos, así como las costas del proceso por trámite incidental en el que se tendrá en cuenta de manera autónoma el daño convencional en cuantía de 10 salarios mínimos mensuales”*¹⁴.

¹² Ver folio 37 del cuaderno uno.

¹³ Ver folios 68-71 del cuaderno único.

¹⁴ Sentencia de segunda instancia. Pág. 5. Resuelve número 2.

4.3.2. En primer lugar, el Tribunal consideró que la accionada desconoció los derechos al debido proceso, a la seguridad social y a la dignidad humana del usuario. Por un lado, teniendo en cuenta que COLPENSIONES no respondió a la orden dada en el trámite de segunda instancia, de allegar copia del documento que probara la remisión del expediente del accionante a la Junta Regional de Calificación de Invalidez y el soporte del pago de honorarios. Por otro lado, considerando que la Administradora indicó que remitiría el expediente en quince días y, además de no hacerlo, desconoció el mandato legal que exige el envío de dicho documento en el término de cinco días.

4.3.3. El Juez de segunda instancia señaló que COLPENSIONES puso sobre el accionante la carga de entregar la factura de honorarios cuando no es deber de este hacerlo. Consideró que la entidad omitió el debido proceso de manera arbitraria delante del usuario y del juez constitucional, *“hecho que por sí solo constituye un daño convencional que se debe reparar como medida de restablecimiento del derecho constitucional vulnerado”*¹⁵. En esta misma línea, el Tribunal consideró que la accionada ocasionó un daño emergente al accionante, ya que, al dilatar el trámite por varios meses, cuando debían ser cinco días, puso en riesgo la salud del usuario y afectó también otros de sus derechos como la vida, la dignidad, la igualdad y un debido proceso sin dilaciones.

4.3.4. En consecuencia, la Sala de Conjuces Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira decidió ordenar a COLPENSIONES la reparación del daño emergente, el daño convencional en cuantía de 10 salarios mínimos y las costas del proceso incidental para tal efecto, por desconocer los derechos del accionante al debido proceso, seguridad social y dignidad humana.

II. ACTUACIONES SURTIDAS EN SEDE DE REVISIÓN

1. Solicitud de selección

1.1. El 16 de diciembre de 2020, la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES envió escrito de solicitud de revisión a través de su gerente de defensa judicial. En este, argumentó la importancia de seleccionar el caso para que la Corte Constitucional se pronuncie sobre el precedente jurisprudencial en materia de condenas económicas en trámites de tutela. Lo

¹⁵ Sentencia de segunda instancia. Pág. 4.

anterior, con la finalidad de que esta Corporación defina el alcance del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 y revise la sentencia del 15 de abril de 2020 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira.

1.2. En primer lugar, señaló algunos criterios de selección aplicables. Por un lado, la relevancia constitucional, teniendo en cuenta la afectación a la recta administración de justicia y al principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional producida por la condena de la sentencia que solicitó revisar. Adicionalmente, adujo el desconocimiento del precedente de la Corte Constitucional establecido en la sentencia C-543 de 1992 y la extensa línea jurisprudencial que lo desarrolla. Finalmente, argumentó la violación directa de la Constitución por desconocimiento del debido proceso contenido en el artículo 29 del texto superior.

1.3. Puntualizó que, en la sentencia de segunda instancia, la Sala de conjueces extralimitó el alcance del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 e impuso una obligación de pago de perjuicios sin fundamento fáctico ni jurisprudencial. De manera que omitió el precedente constitucional definido en la sentencia C-543 de 1992. Agregó que, si bien COLPENSIONES se demoró en dar trámite a la inconformidad presentada por el accionante frente al dictamen de pérdida de capacidad laboral, la condena económica impuesta no fue proporcional a la situación fáctica. Afirmó que el 5 de febrero de 2020 realizó el pago de honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda y el 28 de febrero del mismo año remitió el expediente médico laboral del accionante a la Junta antedicha, que fue entregado el 14 de marzo de 2020. Con lo cual, cumplió la orden judicial de la sentencia de primera instancia del 31 de enero de 2020.

1.4. Asimismo, sostuvo que le fue impuesta una condena en abstracto por concepto de daño emergente y la responsabilidad por el pago de costas procesales a resolverse en un trámite incidental, por la vulneración de los derechos del accionante, pero *“sin identificar el daño imputable a la entidad”*¹⁶. Adicionalmente, adujo que fue condenada también al pago de 10 SMMLV por daño convencional. Sin embargo, dicha condena no fue justificada fáctica ni jurídicamente, ni se discriminó la forma de liquidación de tal daño. Consideró que tales sanciones no eran necesarias para la protección efectiva de los derechos del señor Pablo Mauricio Grajales Hoyos, ya que la

¹⁶ Escrito de solicitud de revisión. Página 6.

solicitud que motivó la acción de tutela había sido acatada, aunque de manera tardía.

1.5. En conclusión, la entidad argumentó que el juez de segunda instancia extralimitó sus competencias afectando los mandatos superiores y desconoció el precedente de esta Corporación. En consecuencia, solicitó seleccionar el expediente para su revisión y, con ello, revocar la sentencia de tutela del 15 de abril de 2020 en lo tocante a la reparación del daño convencional y el daño emergente.

2. Solicitud de pruebas

Mediante Auto del 15 de marzo de 2021 la Magistrada Sustanciadora, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, así como en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991 y 64 del Acuerdo 02 de 2015 -Reglamento de la Corte Constitucional-, decidió decretar las pruebas pertinentes para el estudio constitucional del caso.

Al respecto, se solicitó a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda allegar los documentos que soporten la recepción del expediente del señor Pablo Mauricio Grajales Hoyos, enviado por la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, así como prueba del pago recibido por concepto de honorarios correspondientes al trámite de calificación de invalidez del accionante, efectuado por la entidad accionada.

Por otro lado, se pidió a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, informar si realizó el pago de la condena por daño emergente, daño convencional y costas del proceso incidental, según lo resuelto en sentencia del quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) por la Sala de Conjuces Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira.

Finalmente se instó al señor Pablo Mauricio Grajales Hoyos para que informara a esta Corporación si recibió algún pago a título de indemnización por daño emergente y daño convencional, según lo resuelto en sentencia del quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) por la Sala de Conjuces Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira.

3. Respuesta del señor Pablo Mauricio Grajales Hoyos

El 18 de marzo de 2021 el señor Pablo Mauricio Grajales Hoyos remitió respuesta a lo solicitado por esta Corporación en auto del 15 de marzo de 2021. En ella indicó que la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES no ha pagado a su favor concepto alguno por indemnización del daño emergente y daño convencional, según lo resuelto en sentencia del 15 de abril del 2020, emitida por la Sala de Conjuces Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira.

4. Reiteración de solicitud de pruebas

En Auto del 13 de abril de 2021 la Magistrada sustanciadora reiteró la solicitud de pruebas ordenada en Auto del 15 de marzo de 2021 a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES y a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda, ya que estas no dieron respuesta al requerimiento inicial.

5. Respuesta de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda

El 15 de abril de 2021, esta Corporación recibió respuesta al Auto de solicitud de pruebas por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda, en el que afirmó y soportó, con los documentos debidamente presentados, que:

- a. *“El expediente del actor Pablo Mauricio Grajales Hoyos, fue recibido en esta corporación el 14 de marzo de 2020.*
- b. *Que mediante Resolución DML – H 1598 del 6 de febrero de 2020, Colpensiones ordenó el pago de los honorarios de Grajales Hoyos junto con otros usuarios pendientes de pago de estipendios.*
- c. *Que a esta corporación ingresó el dinero de tales honorarios el 19 de febrero de 2020”¹⁷.*

6. Respuesta de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES

¹⁷ Escrito presentado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda en respuesta al Auto del 15 de marzo de 2021.

El 15 de abril de 2021, fue recibido el escrito enviado por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, en el que dio respuesta al auto del 15 de marzo de 2021. En su informe señaló que a la fecha la Administradora no ha procedido a realizar el pago del daño emergente, costas del proceso incidental y el daño convencional, ya que el accionante no inició el trámite incidental, conforme lo dispone el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 y de acuerdo con lo ordenado en la sentencia del 15 de abril del 2020, emitida por la Sala de Conjuces Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira.

Agregó que el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pereira, en auto del 15 de mayo de 2020, negó la solicitud del accionante de dar apertura de incidente de desacato en contra de COLPENSIONES, por incumplimiento del fallo de tutela antes indicado. Lo anterior, teniendo en cuenta que “*el accionante no había adelantado el trámite incidental de que habla el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991*”¹⁸.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución Política, y en virtud de la selección y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de esta Corporación, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional¹⁹ es competente para revisar los fallos adoptados en el proceso de la referencia.

2. Procedibilidad de la acción de tutela

Legitimación de las partes

2.1. *Legitimación en la causa por activa.* De acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Carta Política, toda persona tiene derecho a interponer acción de tutela por sí misma o por quien actúe a su nombre²⁰. En desarrollo de dicho

¹⁸ Respuesta de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, al Auto del 15 de marzo de 2021.

¹⁹ La Sala Séptima de Revisión de Tutelas conformada por los Magistrados Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos.

²⁰ Constitución Política de 1991, artículo 86.

mandato constitucional, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991²¹ dispone que la referida acción de amparo “*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*”.

En esta oportunidad, el presupuesto mencionado se encuentra acreditado en tanto que el señor Pablo Mauricio Grajales Hoyos es titular de los derechos fundamentales cuya protección invoca en la acción de tutela que se revisa.

2.2. *Legitimación en la causa por pasiva.* El artículo 86 superior, ya citado, señala que la acción de tutela procede frente a la amenaza o vulneración de derechos fundamentales, cuando la transgresión de estos proviene de la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares cuando se cumplan las condiciones previstas en la ley. Dicho mandato guarda correspondencia con lo previsto en los artículos 5º y 13 del Decreto 2591 de 1991.

En el asunto de la referencia, la accionada es la Administradora Colombiana de Pensiones, en cuya responsabilidad estaba la remisión del expediente médico laboral del ciudadano demandante a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda y el respectivo pago de honorarios, situación respecto de la cual se generó la controversia descrita en la relación fáctica de la acción que se revisa.

2.3. *Inmediatez.* La jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara al señalar que la acción de tutela tiene como finalidad la protección inmediata de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados. Es por ello, que el principio de inmediatez dispone que, aunque la acción de tutela puede formularse en cualquier tiempo²², su interposición debe darse dentro de un plazo razonable, oportuno y justo²³.

²¹ “*Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*”.

²² Sentencias T-805 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-188 de 2020 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

²³ Ver, entre otras, las sentencias T-834 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-887 de 2009 M.P. Mauricio González Cuervo, T-246 de 2015 M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez, SU108 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-188 de 2020 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Para definir el plazo razonable, se considera el tiempo transcurrido entre el momento en el que se produjo la vulneración o amenaza a un derecho fundamental y la interposición de la acción. De manera que no se vea afectada la naturaleza propia de la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata y urgente²⁴ de derechos fundamentales. De allí, que le corresponda al juez constitucional verificar el cumplimiento del principio de inmediatez.

De acuerdo con lo indicado, la Sala encuentra que para el caso objeto de revisión, el requisito de inmediatez se encuentra satisfecho. Así, el hecho por el cual el accionante estima que se produjo la afectación de sus derechos fundamentales ocurrió en octubre del año 2019 y la acción de tutela fue interpuesta pasados cerca de tres meses, esto es en enero del año 2020. En tal sentido, la Sala considera que el tiempo transcurrido entre el evento que, presuntamente, afectó los derechos del accionante y la interposición de la acción, es razonable. En consecuencia, la presente acción de tutela cumple con el requisito de inmediatez.

2.4. *Subsidiariedad.* El artículo 86 de la Constitución Política indica que la acción de tutela es de naturaleza residual y subsidiaria, por tanto su procedencia se encuentra condicionada a que (...) *el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, [o] ii) cuando existiendo un medio de defensa judicial ordinario este resulta no ser idóneo para la protección de los derechos fundamentales del accionante o iii) cuando, a pesar de que existe otro mecanismo judicial de defensa, la acción de tutela se interpone como mecanismo transitorio para evitar la consumación de un perjuicio irremediable*²⁵.

Por otro lado, frente a la protección de los derechos fundamentales que pudieran verse amenazados o vulnerados por actos emitidos por la administración, la Corte considera que por regla general la acción de tutela no es el mecanismo pertinente sino que la competencia se encuentra radicada en la jurisdicción contencioso administrativa. No obstante, de manera excepcional se ha estimado procedente la tutela para controvertir dichos actos “*cuando éstos vulneran derechos fundamentales y existe la posibilidad de*

²⁴ Ver, entre otras, las sentencias T-200 de 2017 M.P. José Antonio Cepeda Amarís, SU189 de 2019 M.P. Alberto Rojas Ríos.

²⁵ Artículo 86 de la Constitución Política. Ver, sobre el particular, las sentencias T-847 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-067 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-132 de 2018 M.P. Alberto Rojas Ríos.

ocurrencia de un perjuicio irremediable, de tal manera que se haga necesaria la protección urgente de los mismos”²⁶.

2.2. Llevadas las consideraciones descritas al presente caso, se tiene que la condición en a salud física y mental del señor Pablo Mauricio Grajales Hoyos, relativas a el padecimiento de trastorno depresivo recurrente, gonartrosis bilateral, disminución indeterminada de la agudeza visual, lumbago no especificado e hipoacusia neurosensorial bilateral²⁷, requieren una definición concreta y oportuna de su capacidad laboral. Lo anterior, considerando que su pérdida de capacidad laboral, según material aportado al expediente, es de 43.60%²⁸, lo que dificulta la posibilidad de conseguir trabajo, y el desarrollo de un proceso ordinario laboral, podría agravar su condición en salud, lo cual se torna ineficaz. En ese sentido, la Sala encuentra satisfecho el requisito de subsidiariedad para la procedencia de la acción de tutela.

Establecida la procedencia de la acción de tutela, la Sala continuará con el análisis de fondo del presente asunto.

3. Problema jurídico y metodología del análisis

De conformidad con las circunstancias fácticas que fueron expuestas y de acuerdo con las decisiones adoptadas por los jueces de instancia en el marco de la acción de tutela objeto de análisis, le corresponde a la Sala Séptima de Revisión establecer i) si COLPENSIONES desconoció los derechos fundamentales al debido proceso y seguridad social del accionante, al no remitir oportunamente su expediente médico laboral a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda y pagar los honorarios correspondientes; y ii) si el juez de tutela en segunda instancia extralimitó el alcance del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, al condenar en abstracto a la entidad accionada por concepto de daño emergente, daño convencional y costas del trámite incidental, en la decisión que protegió los derechos del actor.

A efectos de resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala se referirá a los siguientes puntos: (i) el contenido y alcance del derecho fundamental al debido proceso y su aplicación en materia administrativa; (ii) el trámite de calificación de invalidez sobre la apelación del dictamen inicial y el pago de

²⁶ Al respecto, ver sentencias SU713 de 2006 M.P. Rodrigo Escobar Gil y T-275 de 2019 M.P. Antonio José Lizarazo.

²⁷ Ver a folio 2 del escrito de tutela.

²⁸ Ver a folio 2 del escrito de tutela.

honorarios; (iii) el alcance del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991; y, (iv) finalmente, abordará el estudio del caso concreto.

4. Contenido y alcance del derecho fundamental al debido proceso. Reiteración de jurisprudencia

4.1. El artículo 29 de la Constitución Política dispone, entre otras cosas, que el debido proceso “*se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*”²⁹. Al respecto, es preciso recordar que el alcance de este derecho fundamental ha sido fijado por la jurisprudencia de esta Corporación que lo define como aquel conjunto de garantías señaladas en el ordenamiento jurídico, a través de las que se procura la “*protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia*”³⁰.

4.2. En cuanto al contenido del debido proceso, la Corte ha identificado las garantías que lo conforman. Así, en Sentencia de Unificación 274 de 2019³¹, esta Corporación, reiteró la jurisprudencia en la materia y señaló que hacen parte del derecho al debido proceso:

“(i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo;

“(ii) El derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley;

“(iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la

²⁹ Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

³⁰ Sentencia C-341 de 2014, reiterada en la SU274 de 2019 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

³¹ M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso;

(iv) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables;

(v) El derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y

(vi) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas”³².

4.3. En suma, el debido proceso es un conjunto de garantías que brindan protección a las personas dentro de una actuación judicial o administrativa para que sus derechos sean respetados. De esta forma, dentro del contenido de dicho derecho fundamental, el desarrollo de los trámites judiciales o administrativos en un tiempo razonable, conforme lo prescribe el ordenamiento jurídico, es uno de los elementos constitutivos para que la justicia sea una realidad. De manera que la tardanza injustificada en las actuaciones judiciales o administrativas, “*constituye una barrera para el goce efectivo del derecho de acceso a la administración de justicia*”³³ cuyo fundamento sienta su base en el debido proceso.

a. El debido proceso administrativo. Reiteración de jurisprudencia

4.4. Dentro de las garantías correspondientes al debido proceso, es preciso hacer mención de aquellas que hacen parte, específicamente, del debido proceso administrativo. Es así como la Corte ha señalado que en este tipo de trámites se debe garantizar “*(i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas;*

³² Ver, entre otras, las sentencias C-341 de 2014 M.P. Mauricio González Cuervo, SU274 de 2019 M.P. José Fernando Reyes Cuartas y C-163 de 2019 M.P. Diana Fajardo Rivera.

³³ Ver, entre otras, las sentencias T-494 de 2014 M.P. Mauricio González Cuervo, T-421 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-286 de 2020 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

(iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados”³⁴. Lo anterior, con el fin de que la función administrativa sea ejercida con la correcta y adecuada observancia de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios aplicables.

4.5. Así mismo, esta Corporación ha considerado, en reiterada jurisprudencia³⁵, que el debido proceso administrativo se materializa cuando se garantizan los derechos a:

*“(i) ser oído durante toda la actuación; (ii) la notificación oportuna y de conformidad con la ley; (iii) **que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas**; (iv) que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación; (v) que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico; (vi) gozar de la presunción de inocencia; (vii) el ejercicio del derecho de defensa y contradicción; (viii) solicitar, aportar y controvertir pruebas; y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”.* (Negrita propia)

4.6. Por lo anterior, no en vano, la Corte ha sido enfática en reiterar que la aplicación del derecho al debido proceso no es dable únicamente para trámites judiciales, sino también para todas las actuaciones administrativas³⁶. De modo que se materialice la eficacia de los derechos a la seguridad jurídica y a la defensa de las personas que concurren a la Administración. Por lo tanto, todas las autoridades con función administrativa deben desempeñar sus actividades con la plena observancia de los mandatos constitucionales y legales para la debida garantía de los derechos de las personas.

Habiendo analizado brevemente el contenido y alcance del derecho al debido proceso, así como su aplicación en materia administrativa, es necesario hacer mención del trámite de calificación de invalidez, con base en elementos que cobran relevancia de cara al análisis constitucional del caso concreto.

³⁴ Sentencias C-331 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-543 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera, reiteradas en la sentencia T-007 de 2019 M.P. Diana Fajardo Rivera.

³⁵ Sentencias C-980 de 2010 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-758 de 2013 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-034 de 2014 M.P. María Victoria Calle Correa y T-007 de 2019 M.P. Diana Fajardo Rivera.

³⁶ Sentencias C-341 de 2014 M.P. Mauricio González Cuervo y T-007 de 2019 M.P. Diana Fajardo Rivera.

5. El trámite de calificación de invalidez

a. La apelación del dictamen *en primera oportunidad*³⁷

5.1. En virtud de lo señalado en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993³⁸, en un primer momento, la calificación de la pérdida de capacidad laboral corresponde a COLPENSIONES, a las administradoras de riesgos laborales y a las compañías de seguros que asuman los riesgos de invalidez y muerte, así como a las entidades promotoras de salud. Además, el artículo citado, dispone que:

“En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes...”

5.2. Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia C-120 de 2020³⁹, analizó la exequibilidad del artículo 142 del Decreto 019 de 2012 que modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993. Sobre el particular, señaló que el sentido básico de la regla acusada, al indicar a las entidades aseguradoras como las primeras en evaluar la capacidad laboral de los trabajadores afiliados, *“es fijar la competencia para realizar un trámite: ‘determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias’”*⁴⁰.

5.3. De igual manera, frente al resto del inciso del artículo cuestionado, la Corte expuso que su objetivo es *“establecer la posibilidad de cuestionar la decisión que haya sido adoptada en ‘primera oportunidad’. Se da un término (diez días) a la persona interesada para “manifestar su inconformidad” ante la entidad, que tiene el deber de “remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional” en el término fijado (cinco días)”*⁴¹ (negrita propia), y añadió:

³⁷ Artículo 41 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 142 del Decreto 019 de 2012.

³⁸ *Ib. Ídem.*

³⁹ M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁴⁰ Sentencia C-120 de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁴¹ *Ib. Ídem.*

*“La medida fue adoptada, como el resto del Decreto, pensando en los derechos de las personas y, por tanto, de cualquier interpretación que se haga de este. Se dijo al respecto, que las medidas del Decreto se adoptaban por cuanto “la Administración Pública está llamada a cumplir sus responsabilidades y cometidos atendiendo las necesidades del ciudadano con el fin de garantizar la efectividad de sus derechos.”⁴² Se añade al respecto que las normas fijadas buscan garantizar un Buen Gobierno, a través de “instituciones eficientes, transparentes y cercanas al ciudadano”⁴³”.*⁴³

5.4. Como se observa, el ordenamiento jurídico existente en esta materia busca garantizar el recto y adecuado trato de los derechos fundamentales de las personas por parte de la Administración, y por ello *“involucra la acción coordinada tanto del afiliado como de diferentes instituciones que integran ese sistema”⁴⁴*. Al respecto, las disposiciones frente a los términos fijados para la apelación del dictamen en primera medida, así como el deber de las entidades del sistema de remitir el expediente del trabajador a las Juntas Regionales, son claras y responden a una finalidad legítima. Con lo cual su observancia por parte de las entidades del sistema de seguridad social no es opcional.

b. El pago de honorarios a las Juntas de Calificación

5.5. El artículo 20 del Decreto 1352 de 2013, por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, señala que *“las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez recibirán de manera anticipada por la solicitud de dictamen, sin importar el número de patologías que se presenten y deban ser evaluadas”* el pago de los honorarios que la misma norma define. Así también, el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012 dispone que *“los honorarios que se deben cancelar a las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, de manera anticipada, serán pagados por la Administradora del Fondo de Pensiones en caso de que la calificación de origen en primera oportunidad sea común...”*. En consecuencia, frente a la claridad de la norma, no es dable una interpretación

⁴² Primer considerando del Decreto 019 de 2012 estudiado en la sentencia C-120 de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁴³ Segundo considerando del Decreto 019 de 2012 estudiado en la sentencia C-120 de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁴⁴ Sentencia T-115 de 2018 M.P. Alberto Rojas Ríos.

diferente y aislada que permita a la Administración descargar su responsabilidad en los usuarios.

5.6. En suma, a juicio de la Corte, el diseño legal dispuesto para los trámites de calificación de invalidez *“responde al doble propósito de otorgar eficacia al derecho al debido proceso administrativo de los usuarios y proteger los derechos constitucionales de quienes, al ver gravemente disminuida su capacidad laboral, quedan imposibilitados para prodigarse las condiciones económicas mínimas, propias y de su núcleo familiar dependiente”*⁴⁵.

6. Alcance del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991. Reiteración de jurisprudencia⁴⁶

6.1. El Decreto 2591 de 1991 en su artículo 25 consagra la posibilidad de que el juez de tutela, excepcionalmente, imponga sanciones económicas como consecuencia de la grave afectación de derechos fundamentales. Para ello, dispone la norma que (i) *“el afectado debe carecer de otro mecanismo judicial para obtener el respectivo resarcimiento; (ii) la violación del derecho ha de ser manifiesta y consecuencia de una actuación arbitraria; y (iii) la indemnización debe ser necesaria para asegurar el goce efectivo de la garantía constitucional”*⁴⁷.

En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia **C-543 de 1992**⁴⁸, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo en mención, destacó que la facultad del juez de tutela para imponer indemnizaciones económicas se justifica en criterios de justicia que se desprenden de la comprobación del daño ocasionado. En este sentido, sostuvo:

“Ningún motivo de inconstitucionalidad encuentra la Corte en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, (...) puesto que ese precepto se limita a indicar la natural consecuencia atribuida por el Derecho, en aplicación de criterios de justicia, a la comprobación del daño

⁴⁵ *Ib. ídem.*

⁴⁶ Los fundamentos de este acápite sientan su base principalmente en las sentencias T-403 de 1994, SU 256 de 1996, SU 274 de 2013, T-733 de 2017 que recogió toda la línea jurisprudencial en la materia y su respectivo auto de nulidad parcial, en el que se especificó y aclaró el precedente respecto de indemnizaciones económicas vía acción de tutela (Auto 616 del 20 de septiembre de 2018).

⁴⁷ Artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

⁴⁸ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

que se deriva de la acción u omisión antijurídica, la cual no puede ser distinta del resarcimiento a cargo de quien lo ocasionó, tal como dispone el artículo 90 de la Constitución.

Se trata de reparar, por orden judicial, el daño emergente causado si ello fuere necesario para asegurar el goce efectivo del derecho cuando el afectado no disponga de otro medio judicial, la violación sea manifiesta y provenga de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria, supuestos que justifican y aún exigen que el fallador, buscando realizar a plenitud la justicia en cada caso, disponga lo concerniente.” (Negrita propia)

6.2. En la misma providencia, se sostuvo que ordenar la reparación de daños no implica una sustitución de la jurisdicción competente, sino por el contrario, para poder aplicar una sanción de este tipo, es preciso que el juez se ciña rigurosamente a las disposiciones propias del debido proceso, con lo cual señaló que:

“Tiene razón uno de los demandantes cuando afirma que la condena en cuanto a indemnizaciones y costas sólo puede ser el resultado de un debido proceso, pero esta aseveración no lleva necesariamente a la inexecutable de la norma acusada, pues el proceso de tutela, aunque sumario y preferente, debe surtirse con plena observancia de las previsiones generales consagradas en el artículo 29 de la Constitución, de las cuales no ha sido ni podría haber sido excluido en cuanto se trata de un derecho fundamental. Si en un proceso específico tales requerimientos constitucionales se transgreden, tiene competencia el superior ante quien se impugne el fallo y, en su caso, esta Corporación, para revocar la correspondiente decisión judicial.” (Negrita propia)

6.3. Ahora bien, es relevante recordar que la Corte Constitucional, en extensa jurisprudencia⁴⁹ relativa a la aplicación del artículo 25 en comento, ha sido

⁴⁹ Entre otras, en las sentencias C-543 de 1992, T-611 de 1992, C-054 de 1993, T-236 de 1993, T-303 de 1993, T-375 de 1993, T-004 de 1994, T-033 de 1994, T-095 de 1994, T-259 de 1994, T-403 de 1994, T-171 de 1995, T-621 de 1995, SU-256 de 1996, T-574 de 1996, T-649 de 1996, T-408 de 1998, T-170 de 1999, T-465 de 1999, T-673 de 2000, T-036 de 2002, T-1090 de 2005, T-209 de 2008, T-946 de 2008, T-299 de 2009, T-439 de 2009, T-496 de 2009, T-841 de 2011, T-179 de 2015, T-301 de 2016, T-352 de 2016, T-416 de 2016, SU-443 de 2016, recogidas en la sentencia T-733 de 2017, del libro

clara y reiterativa en afirmar que el juez de tutela al imponer condenas en materia económica, debe tener la certeza de que los requisitos previstos para ello se cumplan cabal y rigurosamente en cada caso concreto, dada la excepcionalidad de dicha atribución. Ocasionalmente, la aplicación de dichas prerrogativas ha sido flexibilizada en casos de especial gravedad y relevancia constitucional, que implican la imposibilidad de restituir o volver las cosas a su estado original⁵⁰. De manera que, aunque se acuda a otro mecanismo de defensa judicial, ya no es posible evitar la violación de los derechos fundamentales o prevenir la realización de un perjuicio mayor.

En diversos pronunciamientos en sede de tutela, esta Corporación definió el alcance de cada uno de los requisitos en mención. Es por ello que se precisa reiterarlo de cara a la resolución del caso concreto.

a. Que el afectado no cuente con otro mecanismo judicial para obtener el resarcimiento del daño

6.4. Este requisito, según lo ha dispuesto la jurisprudencia de esta Corporación⁵¹, implica que el afectado no cuente con posibilidad alguna de reclamar, a través de otra vía distinta a la acción de tutela, la indemnización de los perjuicios ocasionados por la violación de sus derechos fundamentales. Es decir, que la tutela se convierte en el último mecanismo para propender reparaciones de carácter patrimonial. Adicionalmente, al tratarse del resarcimiento de un daño, es presupuesto necesario que dicha afectación esté efectivamente probada y determinada, de manera que se justifique debidamente la sanción.

6.5. Así, en la sentencia **T-375 de 1993**⁵², la Corte revocó la condena impuesta por el juez de segunda instancia, que consistía en el pago de perjuicios causados a un ciudadano por las demoras y omisiones en el estudio de su solicitud de pensión. Esta corporación argumentó que, si bien la obligación de

“Responsabilidad constitucional: el juez de tutela en la reparación de daños”, recuento jurisprudencial realizado por el profesor Diego Armando Yáñez Meza (2016).

⁵⁰ Sentencias T-611 de 1992, T-036 de 2002, T-946 de 2008, T-496 de 2009, T-841 de 2011 y T-301 de 2016.

⁵¹ Ver, entre otras, las sentencias T-375 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, SU256 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y SU254 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵² M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

reparar es el efecto natural de la comprobación del daño, el juez omitió la acreditación del perjuicio. Al respecto señaló:

*“Si bien es claro que la Caja de Previsión, como organismo, vulneró el derecho de petición del demandante, **no aparece probado un perjuicio sufrido por éste**. Tanto es así que el Tribunal de segunda instancia, al fundamentar su decisión de condenar “in genere” al pago de indemnización, habla del “daño emergente que se pudo haber causado al derecho hoy tutelado””. (Negrita propia)*

6.6. En otro momento, en la providencia **SU-256 de 1996**⁵³, la Corte se pronunció sobre la posibilidad de indemnizar a una persona diagnosticada con VIH, por los perjuicios ocasionados al ser discriminada y despedida de su empleo en razón al “*peligro de contagio de sus compañeros de trabajo*”. En dicha ocasión esta Corporación indicó:

*“En efecto, en el caso bajo examen **el afectado no goza de otro medio judicial de defensa** porque no es titular de la acción de reintegro, ni de la que conduzca a la nulidad del despido, toda vez que las mismas son consagradas por la ley laboral solamente para precisos casos entre los cuales no está el presente”.*

6.7. Finalmente, cabe destacar que en la Sentencia **SU-254 de 2013**⁵⁴ la Corte analizó varios casos similares de acciones de tutela que fueron negadas a víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron, en su momento, la reparación integral e indemnización administrativa ante la entidad competente. En la decisión, esta Corporación ordenó medidas concretas para la protección de los derechos de las víctimas involucradas; sin embargo, se abstuvo de condenar en abstracto a las demandadas, considerando que:

“1) no se cumple con el requisito de la subsidiariedad, ya que existe en la normatividad vigente un mecanismo legal y reglamentario para el reconocimiento y otorgamiento de la indemnización administrativa a las víctimas del conflicto, 2) la indemnización administrativa se basa en criterios de equidad, es decir, no sólo recae sobre el daño emergente y 3) no existen los

⁵³ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁵⁴ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

elementos necesarios para fijar parámetros o criterios con base en los cuales efectuar la liquidación de conformidad con la ley vigente”.

6.8. Con base en lo anterior, el presupuesto de no contar con otro medio de defensa judicial no se refiere al amparo del derecho fundamental en sí mismo, sino a la obtención del resarcimiento del perjuicio. Por lo tanto, *“si consideradas las circunstancias del caso, el accionante tiene posibilidad de intentar la acción ordinaria enderezada a la indemnización de los daños que se le han causado, no es la tutela el medio judicial idóneo para ello, pese a haber prosperado”*⁵⁵.

6.9. En conclusión, establecer la ausencia de otra vía judicial para obtener el resarcimiento de perjuicios presupone i) la efectiva comprobación y determinación de un daño y, ii) que este no pueda ser reparado por otro medio diferente a la acción de tutela. Es así como la sentencia de tutela favorable por la comprobación de un perjuicio en los derechos invocados, no es suficiente, ni lleva necesariamente a conceder una indemnización. En consecuencia, la rigurosidad de este requisito debe ser estrictamente observada en casos de condenas patrimoniales, ya que dichas decisiones no se derivan de la naturaleza de la acción de tutela.

b. Que la violación del derecho sea manifiesta y consecuencia de una actuación arbitraria

6.10. Como forma de ilustración práctica de este requisito, cabe retomar la providencia **SU-256 de 1996**⁵⁶ ya citada, en la que la Corte, teniendo en cuenta que el despido se produjo por el *“peligro de contagio de sus compañeros de trabajo”* que representaba la persona con VIH, argumentó:

“La violación de sus derechos fundamentales, en especial los del trabajo, la honra y el buen nombre, es manifiesta y consecuencia de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria. Más todavía, la evidente amenaza de su derecho a la vida por razón de las difíciles circunstancias en las que ha sido puesto a partir del despido y de la pública divulgación acerca de la existencia de una enfermedad que,

⁵⁵ T-403 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y SU 256 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁵⁶ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

a los ojos de la actual sociedad es vista como un estigma y que, por otra parte, científicamente aún no padece, reclama de manera urgente un resarcimiento moral y material que le permita seguir viviendo con dignidad”. (Negrita propia)

6.11. Otra situación fáctica, que demuestra el cumplimiento de este requisito, es la de la sentencia **T-036 de 2002**⁵⁷. En ella, esta Corporación condenó a la indemnización de perjuicios a un periódico que había desconocido el derecho a la intimidad personal y familiar de la demandante, en tanto divulgó detalles del suicidio de su hijo⁵⁸. A su turno, señaló:

“En el asunto sub judice se encuentra probada la conducta arbitraria de los periodistas del diario “El Espacio”, quienes haciéndose pasar por miembros de la Fiscalía General de la Nación ingresaron al domicilio de la Señora Rosa Miryam Camacho de Pinilla y obtuvieron información y fotografías de la vida íntima de la familia de la accionante. También se encuentra probado que el diario accionado aprovechó esa conducta para publicar dicha información, sin autorización de la accionante, vulnerando su derecho a la intimidad familiar y personal”. (Negrita propia)

6.12. Así pues, la violación del derecho tiene que haber sido evidente, es decir, el resultado de una actuación clara e indiscutiblemente arbitraria. No es suficiente, por tanto, que el derecho fundamental se evidencie objetivamente vulnerado o en riesgo de ello. Se hace necesario probar i) que el desconocimiento del derecho sea notorio y, ii) que quien lo vulneró haya actuado *“en abierta transgresión a los mandatos constitucionales, a su arbitrio, con evidente abuso de su poder”*⁵⁹. De manera que no exista duda sobre la necesidad de amparar el derecho fundamental que motiva la acción de tutela.

c. Que la indemnización sea necesaria para asegurar el goce efectivo de la garantía constitucional

6.13. Sobre este punto no sobra insistir, de manera previa, en que la finalidad de la acción de tutela es garantizar que las normas de la Constitución en

⁵⁷ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁵⁸ Sentencia T-733 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁵⁹ T-403 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y SU 256 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

materia de derechos fundamentales sean debidamente respetadas. Por ello, *“hacer uso de la acción con el sólo propósito de obtener el resarcimiento de perjuicios equivaldría a desfigurarla”*⁶⁰.

6.14. En el análisis de este requisito, se puede observar cómo en la sentencia **T-033 de 1994**⁶¹ la Corte Constitucional revocó la sanción económica, impuesta en segunda instancia, por la tardanza en la ejecución de un fallo. Esta Corporación sostuvo que, a pesar de comprobarse la vulneración del derecho de petición, existían otros mecanismos judiciales para solicitar la indemnización de perjuicios, además, bastaba con la orden simple para que el derecho violentado fuese salvaguardado. En ese sentido aseguró que:

“La condena “in genere” no tiene cabida (...) para asegurar el goce efectivo del derecho, motivo por el cual no puede decretarse cuando éste queda salvaguardado en su integridad y de manera cierta con sólo conceder la tutela e impartir la orden consiguiente con miras a su efectividad. (...)”

En efecto, goza el peticionario de otro medio judicial (...). Pero, además, la condena en abstracto no era indispensable para garantizar el goce efectivo del derecho vulnerado (...). Este quedó satisfecho con la sola orden impartida por el Tribunal.” (Negrita propia)

6.15. Así también, en la sentencia **T-416 de 2016**⁶², la Corte indicó que se había desconocido el derecho al acceso a la administración de justicia de la accionante y que la reparación se otorgaba en razón al prolongado tiempo que había implicado la resolución del caso analizado y a la protección efectiva de los derechos de la peticionaria. Respecto de la necesidad de la indemnización a través de la acción de tutela, indicó:

“El amparo en este caso no tiene la intención de desplazar al juez contencioso de su función de administrar justicia, sino de ajustar excepcionalmente los derechos de las partes de manera definitiva, máxime si el asunto de la referencia lleva más de diez (10) años sin

⁶⁰ Sentencia T-403 de 1994, reiterada en la sentencia T-733 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁶¹ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁶² M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

ser resuelto. (...) En efecto, la simple decisión de protección de los derechos para que se profieran nuevas sentencias es insuficiente”.

6.16. Sobre esta exigencia, se puede concluir que la indemnización económica deber ser **necesaria para proteger el derecho fundamental cuestionado**. De manera que sin la aplicación de la sanción la protección del derecho fundamental no podría ser materializada y, por tanto, su goce efectivo no sería posible. Por lo anterior, es preciso reiterar que el objetivo principal de la acción de tutela es lograr *“de manera preferente y sumaria, la protección cierta y efectiva de los derechos fundamentales cuando son objeto de violación o amenaza”*⁶³. En ese sentido, la sentencia de tutela que emite una condena en abstracto debe centrarse en la protección del derecho fundamental, ya que la indemnización es accesoria, rigurosamente excepcional y escapa a la esencia de la acción de tutela.

6.17. En suma, esta Sala considera que las condenas en materia patrimonial a través de acción de tutela se aplican únicamente con el estricto cumplimiento de los requisitos expuestos en la norma analizada. Así pues, se hace relevante concluir este análisis, reiterando y haciendo hincapié en los elementos necesarios para la debida comprensión del alcance de las tres condiciones señaladas en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 y su debida aplicación. Se consideran entonces, los ya mencionados por esta Corporación, así:

- (i) *“La acción de tutela tiene como finalidad garantizar el goce efectivo de los derechos y **no tiene una naturaleza fundamentalmente indemnizatoria;***
- (ii) *es excepcional pues, si bien para concederla se requiere que se haya concedido la tutela **no siempre que esto ocurre es procedente la indemnización;***
- (iii) *solo procede cuando **no existe otra vía judicial para el resarcimiento del perjuicio,** por lo cual, en todo caso, no es procedente cuando se concede la acción de tutela como mecanismo transitorio;*
- (iv) *no es suficiente la violación o amenaza del derecho sino que es necesario que esta sea evidente y consecuencia de la acción clara e indiscutiblemente arbitraria del accionado;*

⁶³ Sentencia T-403 de 1994, reiterada en la sentencia T-733 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos.

- (v) *debe ser necesaria para asegurar el goce efectivo del derecho del tutelante;*
- (vi) *se debe garantizar el debido proceso al accionado;*
- (vii) *sólo cobija el daño emergente, esto es, el perjuicio y no la ganancia o provecho que deja de reportarse;*
- (viii) *si el juez de tutela, fundado en la viabilidad de la condena ‘in genere’ accede a decretarla, “debe establecer con precisión en qué consistió el perjuicio; cuál es la razón para que su resarcimiento se estime indispensable para el goce efectivo del derecho fundamental; cuál es el hecho o acto que dio lugar al perjuicio; cuál la relación de causalidad entre la acción del agente y el daño causado y cuáles serán las bases que habrá de tener en cuenta la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o el juez competente, según que se trate de condenas contra la administración o contra particulares, para efectuar la correspondiente liquidación”⁶⁴.*
(Negrita propia)

7. Análisis constitucional del caso concreto

En esta oportunidad corresponde a la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional analizar y resolver el planteamiento sobre la posible violación de los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social de un ciudadano, cuyo expediente médico laboral fue remitido de manera tardía a la Junta Regional de Calificación correspondiente. Adicionalmente, debe la Sala precisar si el juez de tutela en segunda instancia extralimitó el alcance del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, al condenar en abstracto a la entidad accionada por concepto de daño emergente, daño convencional y costas del trámite incidental, en la decisión que protegió los derechos del actor.

7.1. El señor Pablo Mauricio Grajales Hoyos apeló la determinación dada por COLPENSIONES a su solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral. Sin embargo, pasados dos meses desde la interposición del recurso antedicho, la Administradora no había remitido el expediente del solicitante, así como tampoco realizado el pago de honorarios correspondientes. Por ello, acudió a la acción de tutela solicitando la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social.

⁶⁴ Sentencia T-299 de 2009 reiterada en la sentencia T-733 de 2017 y su respectivo auto de nulidad parcial, en el que se especificó y aclaró el precedente en materia de indemnizaciones económicas vía acción de tutela (Auto 616 del 20 de septiembre de 2018).

7.2. En la contestación de la acción, COLPENSIONES indicó que en la documentación aportada por el accionante no encontró la factura por concepto de honorarios, documento que el peticionario debía aportar y sin el que la Administradora no podía realizar el pago, ni remitir el expediente para la revisión respectiva.

7.3. El juez que conoció en primera instancia el asunto concedió el amparo deprecado en la acción de tutela. Además, solicitó al accionante hacer entrega de la factura necesaria para el trámite y ordenó a COLPENSIONES enviar el expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda y hacer el pago de los honorarios correspondientes.

7.4. A su turno, el juez de segunda instancia confirmó la decisión impugnada, y, decidió además, condenar en abstracto a la demandada a reparar el daño emergente ocasionado al accionante *“para asegurar el goce efectivo de sus derechos, así como las costas del proceso por trámite incidental en el que se tendrá en cuenta de manera autónoma el daño convencional en cuantía de 10 salarios mínimos mensuales”*⁶⁵.

Ahora bien, la Sala considera relevante precisar varios aspectos frente a la situación fáctica, la decisión de segunda instancia y la solicitud de revisión presentada por la demandada.

La vulneración del derecho al debido proceso del accionante en la solicitud de pérdida de capacidad laboral

7.5. En primer lugar, se precisa que el derecho al debido proceso, tal como se expuso en esta providencia, se compone de un conjunto de garantías que deben ser observadas tanto en los procesos o trámites judiciales, como en aquellos de carácter administrativo. Es así como el desarrollo de los procedimientos antedichos, dentro de un tiempo razonable y sin dilaciones injustificadas, es una de las prerrogativas que las entidades correspondientes deben observar.

7.6. Con base en lo anterior, cuando se trata de actuaciones administrativas los funcionarios de las entidades implicadas en ellas no son ajenos a las directrices de rango constitucional y legal aplicables. Por el contrario, tienen

⁶⁵ Sentencia de segunda instancia. Pág. 5. Resuelve número 2.

el deber de sujetarse a ellas y trabajar por la recta administración pública y la garantía de los derechos de las personas. De modo que, ninguna de sus actuaciones puede depender del propio arbitrio del funcionario o entidad en cuestión⁶⁶.

7.7. Ahora bien, descendiendo a los hechos del caso que motiva este análisis constitucional, se tiene que el artículo 142 del Decreto 019 de 2012, que modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, dispone expresamente el deber de remitir a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez el expediente del solicitante que presente oportunamente su inconformidad. Esta obligación recae en cabeza de las entidades encargadas de realizar, en primera oportunidad, la calificación de pérdida de capacidad laboral. Además, dicha remisión debe ser realizada “*dentro de los cinco (5) días siguientes*”⁶⁷ a la presentación de la inconformidad.

7.8. En esta misma línea, el artículo 20 del Decreto 1352 de 2013 y el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, al referirse al pago de honorarios, nada dicen sobre la presentación de factura a cargo del trabajador. Contrario a ello, lo que las normas permiten inferir en la recta y lógica interpretación, es que el pago de honorarios anticipados debe ser realizado por la persona jurídica o natural que remite el expediente a la Junta Regional.

7.9. En el caso objeto de estudio se evidencia que el señor Pablo Mauricio Grajales Hoyos presentó oportunamente⁶⁸ su inconformidad respecto del dictamen dado por COLPENSIONES. Asimismo, resulta probado que la demandada remitió el expediente a la Junta correspondiente en un tiempo superior a tres meses después de haber recibido la apelación del solicitante⁶⁹. Además, se comprobó que la accionada no solo incumplió el deber antes señalado, sino que también impuso al peticionario la carga de allegar la factura por concepto de honorarios, como requisito para la remisión de su expediente a la entidad competente.

⁶⁶ Ver al respecto, sentencia T-115 de 2018 M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁶⁷ Artículo 142 del Decreto 019 de 2012 que modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993.

⁶⁸ El dictamen de pérdida de capacidad laboral emitido por COLPENSIONES, fue notificado al solicitante el 23 de octubre de 2019 y este presentó su inconformidad el 30 de octubre del mismo año.

⁶⁹ Conforme a prueba solicitada en el trámite de revisión donde se encuentra registro de envío del expediente del demandando a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda el 28 de febrero de 2020 y recibido por la Junta el 14 de marzo del mismo año.

7.10. De lo anterior, se hace evidente la vulneración del derecho al debido proceso del accionante por parte de COLPENSIONES, y con ello el desconocimiento también del derecho a la seguridad social. Lo anterior, por cuanto la entidad omitió el deber de realizar el trámite solicitado en un tiempo razonable y sin dilaciones injustificadas. Del mismo modo, desconoció la normatividad aplicable sobre el tiempo de remisión del expediente y el pago de honorarios e impuso al accionante un requisito inexistente en el ordenamiento jurídico.

7.11. Por lo tanto, se concluye que COLPENSIONES interpretó de manera arbitraria las disposiciones analizadas y vulneró el derecho al debido proceso y a la seguridad social del accionante. Por ello, esta Corporación insiste en que, dada la claridad normativa, no es dable una interpretación diferente y aislada que permita a la Administración imponer a los usuarios requisitos que no han sido prescritos en el ordenamiento jurídico. En consecuencia, la Corte llamará la atención a COLPENSIONES sobre su deber de dar cumplimiento a las prerrogativas constitucionales, de acatar las normas aplicables a los trámites que tiene a su cargo y de procurar, prevalentemente, la garantía y protección de los derechos fundamentales de sus usuarios, a partir del recto cumplimiento de su deber.

Una vez analizado y resuelto el primer cuestionamiento del caso *sub examine*, se abordará el planteamiento respecto de la condena en abstracto, conforme a la solicitud de revisión elevada por la entidad accionada.

La improcedencia de la indemnización de perjuicios a través de acción de tutela y la extralimitación del alcance del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991

Pasa ahora la Sala a verificar si en el caso concreto se cumplen los requisitos previstos en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, en virtud de la motivación que se expuso de manera previa en esta providencia.

a. El accionante no carece de otro mecanismo judicial para obtener el respectivo resarcimiento

7.12. Dispone el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 que, para imponer sanciones patrimoniales a través de acción de tutela, “*el afectado debe carecer de otro mecanismo judicial para obtener el respectivo resarcimiento*”. De lo anterior, se desprende el deber del juez de tutela de determinar la producción

de un daño, la necesidad de que este sea indemnizado y la imposibilidad del aquejado de solicitar el correspondiente resarcimiento por una vía distinta a la acción de tutela.

7.13. Así pues, en el caso analizado, la Sala de Conjuces Civil - Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira consideró que COLPENSIONES “*actuó con total desprecio de los derechos fundamentales de su afiliado y de manera francamente deleznable trató de engañarlo en frente del juez constitucional*”⁷⁰. Lo anterior, por cuanto la entidad demandada impuso al solicitante el deber de allegar factura para el cobro de honorarios, como requisito de remisión de su expediente médico laboral a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda.

7.14. Esta Corporación entiende que el Tribunal encontrara en COLPENSIONES una actuación violatoria de los derechos fundamentales del actor; sin embargo, resulta cuestionable que, ante el énfasis que la Corte Constitucional ha puesto respecto de la excepcionalidad de las sanciones económicas a través de acción de tutela, el juez de segunda instancia se limitara a afirmar que la actuación de la demandada era un “*hecho que por sí solo, constituye daño convencional que se debe reparar (...) como medida de restablecimiento del derecho constitucional vulnerado*”⁷¹. Para el Tribunal, la accionada puso en peligro el derecho a la salud del señor Pablo Mauricio Grajales y afectó sus derechos a la vida, a la dignidad, a la igualdad, a un debido proceso sin dilaciones injustificadas y a la seguridad social.

7.15. No hay duda de que la Administradora Colombiana de Pensiones desconoció el derecho al debido proceso del actor. Pero no se encuentra en la providencia de segunda instancia determinación alguna sobre el daño concreto ocasionado por la demandada, a los derechos referidos por el Tribunal, ni las razones para aplicar la condena en abstracto. El juez argumentó que ante el desconocimiento de los derechos fundamentales del accionante, “*se condenará en abstracto a COLPENSIONES a pagar todos los daños causados a la (sic) accionante, incluidos en estos el daño convencional en la cuantía señalada, a más del daño emergente, de manera que se garantice el goce efectivo del derecho, así como las costas del proceso*”⁷².

⁷⁰ Sentencia del quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) por la Sala de Conjuces Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira.

⁷¹ *Ib. Ídem.* Pág. 4

⁷² *Ib. Ídem.* Pág. 4

7.16. Como ya se reiteró previamente, el juez de tutela que accede a decretar una condena en abstracto debe *“establecer con precisión en qué consistió el perjuicio; cuál es la razón para que su resarcimiento se estime indispensable para el goce efectivo del derecho fundamental; cuál es el hecho o acto que dio lugar al perjuicio; cuál la relación de causalidad entre la acción del agente y el daño causado y cuáles serán las bases que habrá de tener en cuenta la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o el juez competente, según que se trate de condenas contra la administración o contra particulares, para efectuar la correspondiente liquidación”*⁷³.

7.17. Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que el juez de segunda instancia, no solo no precisó, ni justificó la entidad del daño que, a su juicio, se había producido, sino que tampoco analizó con la rigurosidad debida, la procedencia de la condena en abstracto. De ahí que no se encuentre en la sentencia objeto de análisis un estudio específico de los requisitos consagrados en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, desarrollados en la jurisprudencia constitucional y reiterados en esta providencia. Concretamente, sobre la ausencia de mecanismos en la jurisdicción ordinaria para reclamar una posible indemnización de perjuicios, el juez nada dice y pasa por alto la excepcionalidad de tales sanciones, sin considerar que el accionado cuenta con los mecanismos disponibles en la Ley 1437 de 2011 para solicitar la reparación del daño que pudo haber sufrido por la actuación de COLPENSIONES, y que esta Corporación no encuentra determinado ni justificado.

7.18. En consecuencia, la Sala concluye que el accionante sí cuenta con otros mecanismos de defensa judicial para un posible resarcimiento de perjuicios. Así, la tutela no puede sustituir la competencia del juez ordinario y no constituye el medio más expedito, idóneo y eficaz para efectuar la indemnización correspondiente. Por lo tanto, el requisito analizado no se encuentra satisfecho para que proceda la condena en abstracto impuesta en la sentencia de segunda instancia estudiada.

b. Que la violación del derecho sea manifiesta y consecuencia de una actuación arbitraria

7.19. A lo largo del análisis constitucional realizado en esta providencia se evidenció la existencia de una vulneración de los derechos fundamentales al

⁷³ T-375 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

debido proceso y a la seguridad social del accionante. Para esta Corporación es claro que COLPENSIONES desconoció de manera arbitraria los derechos del actor e incumplió su deber constitucional y legal correspondiente al caso. Sin embargo, no se encuentra probado que, en la demora de la accionada en remitir el expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda, se configuró un perjuicio en los derechos mencionados por el Tribunal, de gravedad tal que amerite la condena a través de la acción de tutela.

7.20. Por lo anterior, no se desconoce que existió una violación de los derechos fundamentales del accionante. Contrario a ello, la Corte reprocha la forma en la que procedió la entidad demandada, pero no se encuentra probado el daño ni la relación causal entre el desconocimiento de los derechos del actor y la aplicación de la sanción que consideró el juez de segunda instancia.

c. La indemnización no resulta necesaria para asegurar el goce efectivo de la garantía constitucional vulnerada

7.21. Sobre este requisito cabe destacar, como ya se dijo, que la indemnización económica deber ser **necesaria para proteger el derecho fundamental cuestionado**. De manera que sin la aplicación de la sanción económica, la protección del derecho no podría ser materializada y, por tanto, su goce efectivo no sería posible.

7.22. Reitera la Sala que, en los casos en los que se ha considerado procedente la indemnización de perjuicios a través de acción de tutela, la Corte ha considerado que los daños son de tal magnitud que la indemnización es necesaria para mitigar las consecuencias del daño ocasionado. Es más, en tales eventos, la Corte ha verificado que ni una orden en dicho sentido logra garantizar el goce pleno de los derechos fundamentales vulnerados, *“toda vez que la intensidad e irreversibilidad de los perjuicios implican la imposibilidad de restituir o volver las cosas a su estado original”*⁷⁴.

7.23. En el análisis del caso concreto, se pudo probar que al momento en el que se emitió la sentencia del Tribunal, que condenó en abstracto a la demandada, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda ya había recibido el expediente médico laboral del señor Pablo Mauricio Grajales

⁷⁴ Al respecto ver, entre otras, las sentencias T-611 de 1992, , T-439 de 2009 , T-841 de 2011 y T-301 de 2016.

Hoyos, así como el pago de honorarios correspondientes a la calificación de pérdida de capacidad laboral del usuario.

7.24. En este punto, cabe precisar que la acción de tutela, en un primer momento, fue interpuesta con la pretensión de que COLPENSIONES remitiera el expediente del accionante a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda y pagara los respectivos honorarios. Posteriormente, la decisión de primera instancia concedió el amparo y, aunque no se identificó en ella que el requisito exigido por la demandada sobre la factura de honorarios no tenía justificación legal, la entidad finalmente cumplió su deber y acogió lo pedido por el actor. Por lo tanto, la conclusión lógica a la que permite llegar dicha relación fáctica, es que el derecho que había sido afectado por la demora en el trámite, ya había sido protegido al momento del fallo de segunda instancia.

7.25. En este sentido, se destaca lo argumentado por COLPENSIONES en su escrito de solicitud de revisión, al reconocer que a pesar de no cumplir con el trámite en el tiempo legal, ya había acatado la orden de primera instancia cuando fue condenada por el Tribunal. Además, se resalta que el Conjuez Joaquín de Jesús Castaño Ramírez, en el salvamento parcial de voto a la sentencia de segunda instancia⁷⁵, sostuvo que la orden de remisión del expediente y pago de honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda era suficiente para proteger los derechos fundamentales del señor Pablo Mauricio Grajales Hoyos y no había lugar a la condena en abstracto.

7.26. Así pues, la afectación del debido proceso del accionante no tuvo la implicación de hacer necesaria la condena en abstracto para ser garantizado. De igual modo, es claro que los hechos violatorios fueron corregidos y no se demostró la ocurrencia de un daño que amerite una indemnización económica. Por lo tanto, se evidencia que la orden de pago de honorarios y la remisión del expediente era suficiente para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social del accionante que habían sido desconocidos por COLPENSIONES. En consecuencia, la indemnización no era necesaria para asegurar la materialización de la garantía constitucional vulnerada.

⁷⁵ Salvamento de voto a la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, Sala de Conjuces Civil-Familia del quince (15) de abril de dos mil veinte (2020), referido por COLPENSIONES en el escrito de solicitud de revisión del caso. Pág. 16.

7.27. Con todo, se concluye que, en atención al cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, no resulta procedente la condena en abstracto impuesta a COLPENSIONES por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, Sala de Conjuces Civil-Familia.

7.28. En síntesis, la Sala encuentra que existió una vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social del accionante por parte de la demandada. Por otro lado, se evidenció que el juez de segunda instancia extralimitó el contenido del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, por cuanto la condena no era procedente. Lo anterior, en razón de que:

- i) La acción de tutela tiene como finalidad la garantía de los derechos fundamentales y no la imposición de sanciones económicas;
- ii) Aunque en el caso concreto se concedió el amparo al accionante, este hecho no conduce necesariamente a aplicar una indemnización;
- iii) Hay otra vía judicial a través de la cual el accionante puede reclamar, si así lo considera, el resarcimiento de daños.
- iv) Efectivamente hubo un derecho violentado, pero no en un nivel de gravedad que lleve a la aplicación de una condena en abstracto;
- v) La orden simple protegía los derechos del accionante, tal como se comprobó, y no era necesaria la indemnización para garantizar su efectivo goce;
- vi) Aunque COLPENSIONES actuó desconociendo los derechos del accionante, ello no indica que no deba ser observado su debido proceso, y en razón de esto, no se encuentra procedente la condena económica impuesta en segunda instancia;
- vii) La indemnización sólo aplica al daño emergente, por tanto, tampoco es procedente la sanción por daño convencional impuesta. De hecho, sobra el análisis al respecto, ya que de entrada la condena en abstracto no tiene vocación de prosperar.
- viii) El Tribunal, en segunda instancia, considerando que era aplicable la condena en abstracto, no precisó en qué consistió el perjuicio, sólo habló del riesgo a la salud, entre otros derechos del accionante, no expuso la razón para que la indemnización se estimara indispensable para el goce efectivo del derecho fundamental vulnerado, tampoco explicó cuál era la relación de causalidad entre la acción de COLPENSIONES y el daño causado, y no determinó las bases que

habría de tener en cuenta la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para efectuar la correspondiente liquidación.

7.29. En virtud de lo expuesto, la Sala revocará parcialmente la providencia dada por el juez de segunda instancia frente a la condena en abstracto a COLPENSIONES para reparar el daño emergente, las costas del trámite incidental y el daño convencional en cuantía de 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes, ya que no resulta procedente. Adicionalmente, confirmará dicha providencia en lo relativo al desconocimiento de los derechos fundamentales del actor por parte de la entidad accionada. Finalmente, se advertirá a la demandada no incurrir nuevamente en acciones violatorias de los derechos fundamentales de sus usuarios.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR parcialmente la sentencia emitida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, Sala de Conjuces Civil-Familia, en sentencia del quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) en lo relativo a la condena en abstracto impuesta a COLPENSIONES para reparar el daño emergente, las costas del trámite incidental y el daño convencional en cuantía de 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes, y **CONFIRMAR** dicho fallo en lo restante.

SEGUNDO. ADVERTIR a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES a que, en lo sucesivo, se abstenga de incurrir nuevamente en conductas similares, no imponga requisitos inexistentes para el trámite de los procesos a su cargo y respete y garantice debidamente los derechos de sus usuarios.

TERCERO. Por Secretaría General líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

