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

Asunto : Sentencia de tutela en segunda instancia

Accionante : Humberto Marín Carmona

Accionado : Dirección de Medicina laboral de Colpensiones

Litisconsorte : Dirección de Atención y Servicio de Colpensiones y otros

Despacho de origen : Juzgado 3º Civil del Circuito de Pereira

Radicación : 66001-31-03-003-2022-00025-01

Mg. Ponente : DUBERNEY GRISALES HERRERA

Acta número : 106 de 16-03-2022

**TEMAS: DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO / GARANTÍAS QUE IMPLICA / CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL / IMPUGNACIÓN / PAGO DE HONORARIOS / CORRESPONDE AL FONDO DE PENSIONES / NO APLICA FACTURA ELECTRÓNICA.**

La Sala de Casación Civil de la CSJ coincide con la CC, y en decisión de tutela reiteró que hacen parte de las garantías al debido proceso administrativo:

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

Se confirmará parcialmente el fallo opugnado… porque es diáfano que la Dirección de Medicina Laboral de Colpensiones vulnera el derecho al debido proceso administrativo del interesado. Es inaceptable que pasados cinco (5) meses, contados desde la presentación de la apelación, haya sido incapaz de agotar el trámite necesario para que la JRCI desate el recurso contra la calificación de la PCL. (…)

Respecto a los honorarios, el artículo 17, Ley 1562, establece: “(…) 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 (…)”

La opugnante alegó en primera sede que no podía pagar los honorarios hasta que la JRCI expidiera la respectiva factura…, empero, omitió demostrar que requirió a la entidad, pese a que en esta sede expresamente se le solicitó informar al respecto…



REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

SALA DE DECISIÓN CIVIL – FAMILIA – DISTRITO DE PEREIRA

DEPARTAMENTO DEL RISARALDA

**ST2-0067-2022**

**Dieciséis (16) de marzo de dos mil veintidós (2022)*.***

1. **El asunto a decidir**

La impugnación suscitada en el trámite constitucional ya referido, una vez se ha cumplido la actuación de primera instancia.

1. **La síntesis fáctica**

Relató el accionante que el 26-08-2021 recurrió en apelación el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral (En adelante PCL) DML-4297586 del 28-07-2021, expedido por la autoridad accionada y a la fecha de presentación del amparo no ha pagado los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez (En adelante JRCI) ni remitido el expediente administrativo para que desate el recurso (Cuaderno No.1, pdf No.02).

1. **Los derechos invocados y la petición**

La seguridad social y el debido proceso. Solicitó ordenar a la autoridad **(i)** pagar los honorarios a la JRCI y remitir el expediente administrativo (Cuaderno No.1, pdf No.02).

1. **La sinopsis de la crónica procesal**

La jueza con auto del 25-01-2022 admitió la acción (Cuaderno No.1, pdf No.04); el 08-02-2022 sentenció (Ibidem, pdf No.08); y, el 16-02-2022 concedió la impugnación (Ibidem, pdf No.11). En esta sede con auto del 08-03-2022 se decretaron pruebas de oficio (Cuaderno No.2, pdf No.05).

El fallo amparó los derechos y ordenó a la autoridad requerir a la JRCI la factura de honorarios y pagar. Pretirió hacerlo, sin justificación (Cuaderno No.1, pdf No.08).

Colpensiones solicitó revocar la sentencia y declarar improcedente la tutela por carecer de subsidiariedad (Ibidem, pdf No.10). Ante esta sede informó el cumplimiento de la orden tutelar (Cuaderno No.02, pdf Nos.07-13)

1. **La fundamentación jurídica para resolver**
   1. La competencia funcional. La tiene esta Sala, por ser la superiora jerárquica del Despacho cognoscente (Art. 32, D.2591/1991).
   2. El problema jurídico a resolver3 ¿Es procedente confirmar, modificar o revocar la sentencia del Juzgado 3º Civil del Circuito de Pereira, según la impugnación?
   3. Los presupuestos generales de procedencia
      1. La legitimación en la causa. Por activa, la tiene el accionante por su calidad de afiliado y recurrir la calificación de PCL (Cuaderno No.1, pdf No.01). En el extremo pasivo, la Dirección de Medicina Laboral de Colpensiones por responder (Cuaderno No.2, pdf No.09) y ser competente para *“(…) Adelantar el trámite correspondiente ante las juntas de calificación de invalidez, en caso de inconformidad por cualquiera de las partes interesadas (…)”* (Art.4.3.2.3., Acuerdo 131 de 2018).

La **(1)** Directora de Atención y Servicio y el **(2)** Asesor con asignación de funciones de Dirección de Atención y Servicio de Colpensiones y el **(3)** Médico Laboral de Salud Total EPS, carecen de legitimación porque no fueron destinatarios de recurso pendiente de tramitar y son incompetentes para resolverlo (Acuerdo 131 de 2018). Se adicionará la sentencia para declarar improcedente el amparo en su contra.

5.3.2. La inmediatez.El artículo 86, CP, regula la acción de tutela como mecanismo protector e inmediato de los derechos fundamentales de toda persona, siempre que sean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o un particular.

Este requisito: *“(…) impone la carga al demandante de presentar la acción de tutela en un término prudente y razonable (…)”*, por lo tanto, *“(…) el juez de tutela no podrá conocer de un asunto, y menos aún conceder la protección (…), cuando la solicitud se haga de manera tardía (…)”* (2020)[[1]](#footnote-1). Aquello porque: *“(…) el transcurso de un lapso importante entre la presunta violación de derechos fundamentales y la presentación de la acción de tutela «es indicativo de la menor gravedad de la vulneración alegada o de la poca importancia que tendría el perjuicio que ella causa (…)”* (2021)[[2]](#footnote-2). Criterio reiterado por la CC (2022)[[3]](#footnote-3).

Se satisface, pues la acción se formuló (25-01-2022) (Cuaderno No.1, pdf No.03) cinco (5) meses después de presentado el recurso de apelación (26-08-2021) (Ibidem, pdf No.01, folio 25); es decir, dentro del plazo general, fijado por la doctrina constitucional[[4]](#footnote-4).

5.3.3. La subsidiariedad. Procede la acción siempre que el afectado carezca de otro instrumento defensivo judicial (2022)[[5]](#footnote-5). Empero, hay dos (2) excepciones que guardan en común la existencia del medio ordinario: **(i)** La tutela transitoria para evitar un perjuicio irremediable; y **(ii)** La ineficacia de la herramienta regular para salvaguardar los derechos.

En el sub *examine*, la accionante no cuenta con otro mecanismo diferente a esta acción para procurar la defensa de sus derechos fundados en la mora en resolver. Por consiguiente, superado el test de procedencia, puede examinarse el fondo del asunto.

* 1. El debido proceso administrativo.Es de contenido constitucional y está consagrado principalmente en el artículo 29 de la Carta Política e implica necesariamente tener la posibilidad de (i) Conocer a quien investiga, (ii) Poder controvertir las probanzas que se tengan en cuenta para adoptar las decisiones, (iii) Aportar el material probatorio que se estime del caso, (iv) Tener acceso al expediente o actuación, (v) Conocer las fases que ha de seguir el trámite de la investigación adelantada en su contra, (vi) Poder presentar alegaciones para la defensa de los intereses propios; aspectos que constituyen sus principios integradores, así lo entiende la CC[[6]](#footnote-6), en análisis que hace el profesor Bernal Pulido[[7]](#footnote-7) en su obra. Criterio ampliado y desarrollado por la jurisprudencia constitucional[[8]](#footnote-8) en cuanto a los trámites administrativos.

La Sala de Casación Civil de la CSJ[[9]](#footnote-9) coincide con la CC, y en decisión de tutela reiteró que hacen parte de las garantías al debido proceso administrativo:

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

En síntesis, es un derecho fundamental de carácter vinculante para todas las autoridades e implica que en cada acto que se dicte en un trámite de ese carácter, deba observar las garantías procesales y los principios constitucionales que rigen la función pública (Art. 209, CP)[[10]](#footnote-10).

1. **El caso concreto analizado**

Se confirmará parcialmente el fallo opugnado, con las precisiones reseñadas el acápite de legitimación, porque es diáfano que la Dirección de Medicina Laboral de Colpensiones vulnera el derecho al debido proceso administrativo del interesado. Es inaceptable que pasados cinco (5) meses, contados desde la presentación de la apelación, haya sido incapaz de agotar el trámite necesario para que la JRCI desate el recurso contra la calificación de la PCL.

Según el artículo 142, Decreto Ley 19 de 2012, corresponde a las entidades del Sistema General de Seguridad Social: *“(…) determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias (…)”* y, en caso de disconformidad del usurario, remitir el dictamen: *“(…) a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes (…)”* (Resaltado a propósito).

Respecto a los honorarios, el artículo 17, Ley 1562, establece: *“(…) 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 (…)”* (Línea extratextual).

La CC (2019)[[11]](#footnote-11), en casos análogos, ha reiterado que: (i) Las entidades del Sistema General de Seguridad Social son las responsables de pagar ese emolumento (EPS, fondos de pensiones, y, las administradoras o aseguradoras): **(i)** *“(…) ya que al ser un servicio esencial en materia de seguridad social, su prestación no puede estar supeditada al pago que haga el interesado, pues este criterio elude el principio solidaridad al cual están obligadas las entidades de seguridad social (…)”[[12]](#footnote-12)*; y, **(ii)** Exigir que los usuarios lo paguen, vulnera su derecho fundamental a la seguridad social[[13]](#footnote-13).

La opugnante alegó en primera sede que no podía pagar los honorarios hasta que la JRCI expidiera la respectiva factura (Cuaderno No.1, PDF No.07, folio 9), empero, omitió demostrar que requirió a la entidad, pese a que en esta sede expresamente se le solicitó informar al respecto (Cuaderno No.2, pdf No.05). Diáfano entonces que deliberadamente desatendió sus obligaciones. Con creces superó el plazo legal de cinco (5) días para atender el reclamo, sin justificación.

Ahora, informó que acató la orden tutelar y presentó oficio dirigido a la JRCI relativo al pago de honorarios y remisión del expediente administrativo (Cuaderno No.2, pdf No.11), sin embargo, no probó que lo comunicó y menos que realmente pagó, por ende, inviable declarar el hecho superado (2021)[[14]](#footnote-14).

En mérito de los razonamientos jurídicos hechos, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, Sala de Decisión Civil – Familia, administrando Justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A,

1. CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia proferida el 08-02-2022 por el Juzgado 3º Civil del Circuito de Pereira.
2. MODIFICAR el numeral 2º ORDENAR a la doctora Ana María Ruiz Mejía, en calidad de Directora de Medicina Laboral de Colpensiones, o quien haga sus veces, que: **(i)** **En el improrrogable plazo de veinticuatro (24) horas**, contado a partir de la notificación de esta decisión, REQUIERA a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda expedir la factura de honorarios necesaria para ordenar el gasto público; y, una vez reciba la comunicación**, (ii)** **En un término igual** EXPIDA el acto administrativo de reconocimiento y pago de honorarios y REMITA el expediente a la mentada Junta a efectos de que resuelva el recurso formulado contra el dictamen de calificación de DML4297586 del 28-07-2021.
3. ADVERTIR a la doctora Ruiz Mejía que el incumplimiento de esta orden se sanciona con arresto y multa, previo incidente de desacato ante el *a quo*.
4. DECLARAR improcedente la acción frente a la **(i)** Directora de Atención y Servicio; **(ii)** El Asesor con asignación de funciones de la Dirección de Atención y Servicio de Colpensiones; y, **(iii)** El Médico Laboral de Salud Total EPS, por carecer de legitimación.
5. REMITIR este expediente, a la CC para su eventual revisión.

Notifíquese,

**DUBERNEY GRISALES HERRERA**

Magistrado

**EDDER J. SÁNCHEZ C. JAIME A. SARAZA Naranjo**

M A G I S T R A D O M A G I S T R A D O

1. CC. T-075 de 2020. [↑](#footnote-ref-1)
2. CC. T-131 de 2021. [↑](#footnote-ref-2)
3. CC. T-005 de 2022. [↑](#footnote-ref-3)
4. CC. Ob. cit. También la SU-037 de 2019 y la SU-499 de 2016. [↑](#footnote-ref-4)
5. CC. T-003 de 2022, T-034-2021, [T-053 de 2020](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-053-20.htm), T-422 de 2019, T-359 de 2019, C-132 de 2018, T-015 de 2016, T-162 de 2010 y T-099 de 2008. [↑](#footnote-ref-5)
6. CC. T-482 de 1992. [↑](#footnote-ref-6)
7. BERNAL P, Carlos. El derecho fundamental al debido proceso, Señal editora, Bogotá, 2004, p.37. [↑](#footnote-ref-7)
8. CC. SU-077 de 2018, T-010 de 2017, T-051 de 2016, C-034 de 2014 y C-980 de 2010, entre otras. [↑](#footnote-ref-8)
9. CSJ. STC5723-2016, STC12822-2017, STC19964-2017. [↑](#footnote-ref-9)
10. CC. SU-077 de 2018. [↑](#footnote-ref-10)
11. CC. T-256 de 2019, T-400 de 2017 y T-045 de 2013, entre muchas. [↑](#footnote-ref-11)
12. CC. T-349 de 2015 y T-400 de 2017. [↑](#footnote-ref-12)
13. CC. T-256 de 2019. [↑](#footnote-ref-13)
14. CC. SU-092 de 2021, T-018 de 2020, T-044 de 2019, T-005 de 2019, T-063 de 2018, T-218 de 2017, T-062 de 2016, y SU-540 de 2007. [↑](#footnote-ref-14)