



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Primera de Revisión

Sentencia T-170 de 2024

Referencia: expediente T-9.654.263

Acción de tutela presentada por el señor *Jorge* en contra de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, de Colpensiones y de la Administradora de Riesgos Laborales Axa Colpatria.

Magistrada sustanciadora:
Natalia Ángel Cabo.

Bogotá, D.C., nueve (9) de mayo de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Diana Fajardo Rivera y Natalia Ángel Cabo, quien la preside, y el magistrado Juan Carlos Cortés González, en ejercicio de sus

competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA.

Esta providencia se dicta en el proceso de revisión de los fallos proferidos en primera y segunda instancia por el Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Medellín y por la Sala Séptima de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, respectivamente, dentro del trámite de la acción de tutela promovida por el señor *Jorge* en contra de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, de Colpensiones y de la Administradora de Riesgos Laborales Axa Colpatria.

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión mediante el Auto del 18 de diciembre de 2023 por la Sala de Selección de Tutelas Número Doce¹, que estuvo integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Natalia Ángel Cabo, a quien por reparto le correspondió actuar como magistrada sustanciadora para el trámite y decisión del asunto.

Síntesis de la decisión²

En esta oportunidad, la Corte resolvió el caso del señor *Jorge*, una persona con discapacidad y múltiples afectaciones de salud, cuya pérdida de capacidad laboral (PCL) fue calificada en primera oportunidad por Colpensiones y respecto de sus diagnósticos de desplazamiento de disco cervical y lumbago no especificado. Dado que no quedó conforme con el porcentaje de PCL reconocido por Colpensiones, el señor *Jorge* manifestó su discrepancia y el

¹Secretaría General de la Corte Constitucional. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/autos/AUTO%20SALA%20SELECCION%2018%20DE%20DICIEMBRE-23%20NOTIFICADO%20EL%202023%20ENERO-24.pdf>.

² La Sala Primera de Revisión de Tutelas es consciente de que los términos “inválido” e “invalidez” son de carácter legal y su constitucionalidad fue avalada por la Corte en la Sentencia C-458 de 2015. En esa ocasión, la Corte indicó que, si bien los mencionados términos pueden ser peyorativos o discriminatorios, pues hacen referencia a la ausencia de validez para referirse a las personas en situación de discapacidad, en el contexto jurídico tienen una función denotativa o referencial que busca identificar a un grupo de sujetos a los que les son aplicables determinados efectos jurídicos. Sin embargo, a partir del compromiso con el modelo social de la discapacidad y de la consciencia sobre la importancia del lenguaje en la transformación de los imaginarios colectivos, en la medida de lo posible y siempre que no se trate de expresiones técnicas como “junta de calificación de invalidez”, la Sala reemplazará los términos antes mencionados por “persona con pérdida de la capacidad laboral igual o superior al 50%” y otros equivalentes, que no tienen la carga simbólica negativa que imponen los vocablos legales antes mencionados.

expediente fue remitido a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, a la cual remitió una serie de documentos con la intención de que fueran considerados en el proceso de calificación. Dentro de dichos documentos se encontraba un dictamen de PCL de origen laboral previo que se derivó de un accidente laboral que implicó la amputación de su pulgar izquierdo. A pesar de que en el dictamen proferido por la junta regional no se tuvo en cuenta ese dictamen previo, el señor *Jorge* no recurrió la calificación debido a que el porcentaje de PCL era superior al 50%. No obstante, Colpensiones sí apeló el dictamen de la junta regional y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez redujo el porcentaje de PCL en su dictamen, de tal forma que el trámite de calificación culminó en segunda instancia con un porcentaje menor al 50%.

El señor *Jorge* se percató de que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez tampoco tuvo en cuenta el dictamen de PCL previo que aportó para su consideración por parte de la junta regional, así que solicitó a dicha entidad una adición al dictamen. Ante la negativa de la Junta Nacional, el señor *Jorge* acudió a la acción de tutela.

Para aproximarse al caso, la Sala Primera de Revisión recordó el deber de calificación integral que tienen las entidades encargadas de calificar la PCL de las personas. En este sentido, se expuso el desarrollo normativo y jurisprudencial de ese deber y el alcance que tiene respecto del acceso de los sujetos calificados a las prestaciones previstas en el ordenamiento jurídico. Así mismo, la Corte retomó los desarrollos jurisprudenciales relacionados con el derecho al debido proceso en el marco de los trámites de calificación de la PCL. Por esta vía, la Sala concluyó que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez vulneraron los derechos a la seguridad social y al debido proceso del accionante.

Específicamente, la Corte evidenció que las entidades omitieron valorar todos los elementos que existían en el expediente de calificación y que tenían incidencia en el grado de PCL del accionante. Esa omisión desconoció que la calificación integral no es un trámite especial que deba ser solicitado expresamente por el interesado, sino que es un deber que tienen todas las entidades con competencias de calificación de la PCL. Además, es especialmente reprochable en tanto supuso barreras de acceso a las eventuales prestaciones a las que podría tener derecho el señor *Jorge*, quien es una persona con discapacidad, tiene serias afectaciones de salud y se encuentra en riesgo de caer en la pobreza según su clasificación en el Sisbén. En consecuencia, la Corte adoptó una serie de remedios encaminados a que la Junta Regional de

Calificación de Invalidez de Antioquia garantice la calificación integral de la PCL del accionante.

Aclaración previa

De conformidad con lo señalado en la Circular No. 10 de 2022, expedida por la presidencia de la Corte Constitucional y relacionada con la “anonimización de nombres en las providencias disponibles al público en la página web de la Corte Constitucional”, dado que la presente sentencia contiene información sobre la historia clínica del accionante, se proferirán dos versiones. En esta, que es la versión que se publicará en la página web de la corporación, el nombre del accionante es reemplazado por el nombre ficticio *Jorge* y se omitirá cualquier referencia a datos que permitan su identificación.

I. ANTECEDENTES

1. El 26 de junio de 2023, el señor *Jorge* presentó acción de tutela en contra de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, de Colpensiones y de la Administradora de Riesgos Laborales Axa Colpatria. El fin perseguido por el accionante fue la protección de sus derechos a la seguridad social, a la dignidad humana, a la igualdad, al mínimo vital y a la protección de las personas en debilidad manifiesta por razones de salud, los cuales estimó vulnerados porque, presuntamente, las accionadas no realizaron la calificación integral de su pérdida de capacidad laboral. A continuación, se presentan los hechos, los aspectos centrales de la solicitud de amparo constitucional y las actuaciones adelantadas dentro del trámite de tutela.

1.1. Hechos y pretensiones

2. El señor *Jorge* tiene 44 años³ y se encuentra diagnosticado con desplazamiento de disco cervical y lumbago no especificado. Esta condición, según indicó el accionante, tiene un alto impacto en su vida personal y laboral en tanto hace que requiera de la asistencia de un tercero para asearse, vestirse, ponerse el calzado y desplazarse. Además, el señor *Jorge* sostuvo que no puede permanecer largos periodos sentado o de pie y que debe vivir con un dolor crónico que tiene repercusiones en sus rutinas de sueño y en su salud mental⁴.

³ Como consta en la copia de la cédula de ciudadanía que anexó a la acción de tutela, el señor *Jorge* nació el 14 de agosto de 1979.

⁴ Expediente digital. Archivo “[01EscritoTutela.pdf](#)”, p.1.

Todas estas circunstancias le impidieron continuar con el desarrollo de sus actividades laborales como obrero de una arenera, dado el esfuerzo físico que exige ese trabajo.

3. El 3 de mayo de 2021, a través del dictamen DML 4238249, la Administradora Colombiana de Pensiones (en adelante Colpensiones) calificó al accionante con una pérdida de capacidad laboral (PCL) del 25.96%, con fecha de estructuración el 27 de abril de 2021 y de origen común⁵. Ese dictamen fue apelado por el accionante.

4. Una vez el asunto fue asumido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, el señor *Jorge* le envió a esa entidad el dictamen emitido por la ARL Colpatria el 24 de abril de 2006. En ese dictamen previo, el señor fue calificado con una PCL del 14.07%, con fecha de estructuración del 5 de enero de 2006, como consecuencia de un accidente laboral que le ocasionó la amputación del dedo pulgar de la mano izquierda⁶.

5. El 21 de enero de 2022, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia emitió el dictamen No. 0099115-2021 en el que determinó que el porcentaje de PCL del señor *Jorge* era de 52.96%, con fecha de estructuración el 4 de junio de 2021⁷. El accionante sostuvo que en esta calificación no se tuvo en cuenta el dictamen emitido por la ARL Colpatria el 24 de abril de 2006.

6. El dictamen de la junta regional fue recurrido por Colpensiones. En este contexto, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez emitió el dictamen No. 71217574-11194 del 4 de mayo de 2023, en el que se calificó al señor *Jorge* con una PCL del 45.61%, con fecha de estructuración del 4 de junio de 2021⁸.

7. Según el accionante, la junta nacional supo de la amputación de su dedo, pues no solo aportó el dictamen de la ARL Colpatria cuando el proceso de calificación fue asumido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, sino que en los antecedentes clínicos del dictamen de la junta nacional quedó consignado expresamente “amputación traumática de falange distal de primer dedo reconstrucción de muñón”⁹. Sin embargo, el dictamen de la junta nacional tampoco tuvo en cuenta el dictamen de la ARL Colpatria.

⁵ Expediente digital. Archivo “[01EscritoTutela.pdf](#)”, p.1.

⁶ De acuerdo con el accionante, el dictamen emitido por la ARL Colpatria el 24 de abril de 2006 fue remitido al correo electrónico recepción@jrciantioquia.com.co.

⁷ Expediente digital. Archivo “[01EscritoTutela.pdf](#)”, p.2.

⁸ Expediente digital. Archivo “[01EscritoTutela.pdf](#)”, p.2.

⁹ Expediente digital. Archivo “[01EscritoTutela.pdf](#)”, p.3.

8. El 18 de mayo de 2023, tras ser notificado del dictamen de la junta nacional, el señor *Jorge* le solicitó a esa entidad adicionar a la calificación el dictamen emitido por la ARL Colpatria el 24 de abril de 2006. En su solicitud, el accionante señaló que la omisión de la junta desatendió la Directriz No. 005 del 28 de septiembre de 2020 de la propia Junta Nacional de Calificación de Invalidez¹⁰.

9. El 8 de junio de 2023, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez le indicó al accionante que la calificación integral debe ser solicitada desde la primera oportunidad y no en segunda o última instancia¹¹, pues esto puede implicar la vulneración de los derechos de contradicción y defensa de las partes interesadas en el proceso de calificación¹².

10. En la acción de tutela, presentada el 26 de junio de 2023¹³, el señor *Jorge* cuestionó la falta de calificación integral de su PCL como consecuencia de la omisión de valoración del dictamen previo de la ARL Colpatria que aportó para que fuese tenido en cuenta por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia y que debió también ser considerado por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. En criterio del señor *Jorge*, esta situación implica una vulneración actual y permanente de sus derechos a la seguridad social, a la dignidad humana, a la igualdad, al mínimo vital y a la protección de las personas en situación de discapacidad.

11. El señor *Jorge* solicitó la protección de sus derechos y, en consecuencia, que el juez constitucional ordene a las accionadas realizar la calificación integral de su PCL¹⁴.

1.2. Respuestas a la acción de tutela

12. El 27 de junio de 2023, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez contestó la acción de tutela¹⁵. La entidad solicitó al juez no acceder a las pretensiones del accionante bajo el argumento de que ello implicaría una

¹⁰ Expediente digital. Archivo "[01EscritoTutela.pdf](#)", p.52-54.

¹¹ Expediente digital. Archivo "[01EscritoTutela.pdf](#)", p.55-57.

¹² Expediente digital. Archivo "[01EscritoTutela.pdf](#)", p.3,55-57.

¹³ Expediente digital. Archivo "[02ActaReparto.pdf](#)", p.1.

¹⁴ Expediente digital. Archivo "[01EscritoTutela.pdf](#)", p.5.

¹⁵ Expediente digital. Archivo "[05RespuestaJuntaNacional.pdf](#)", p. 1-6. La contestación fue suscrita por el señor Víctor Hugo Trujillo Hurtado, en calidad de apoderado de la entidad.

afectación al debido proceso. Según precisó la junta nacional, el requerimiento de calificación integral debió efectuarse “desde la calificación de primera oportunidad y no en última instancia a conveniencia del accionante”¹⁶.

13. Por otro lado, la junta nacional afirmó que el proceso de calificación se adelantó con estricto apego al Manual de Calificación y al Decreto 1072 de 2015 que regula el procedimiento de calificación que se surte ante las juntas. En este orden de ideas, la entidad precisó que el dictamen se encuentra en firme y por eso, en línea con el artículo 2.2.5.1.43 del Decreto 1072 de 2015, solo puede ser controvertido ante la jurisdicción ordinaria. Asimismo, la junta nacional sostuvo que la acción de tutela no versa sobre la vulneración de derechos del señor *Jorge*, sino que es consecuencia de su inconformidad con el dictamen. Esta accionada solicitó al juez constitucional declarar improcedente la acción de tutela¹⁷.

14. El 28 de junio de 2023, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia remitió su respuesta a la acción de tutela¹⁸. Esta entidad sostuvo que realizó el proceso de calificación con pleno cumplimiento de la normatividad aplicable. Además, la junta regional también precisó que el dictamen se encuentra en firme y, por tanto, las inconformidades respecto al mismo deben ser dirimidas por la jurisdicción ordinaria y no a través de la acción de tutela. La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia solicitó su desvinculación del proceso.

15. El 29 de junio de 2023, Colpensiones se pronunció sobre los hechos de la acción de tutela¹⁹. En concreto, la entidad manifestó que el trámite de calificación del señor *Jorge* inició el 13 de abril de 2021 y que emitió un primer dictamen identificado con el radicado DML 4238249 del 3 de mayo de 2021, en el cual Colpensiones determinó que la PCL del accionante era de un 25.96% con fecha de estructuración el 27 de abril de 2021. Dado que el accionante manifestó su inconformidad con el dictamen, Colpensiones realizó el pago de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Antioquia y de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Igualmente, Colpensiones afirmó que reconoció al señor *Jorge* los gastos de traslado que requirió para asistir a la

¹⁶ Expediente digital. Archivo “[05RespuestaJuntaNacional.pdf](#)”, p.2.

¹⁷ Expediente digital. Archivo “[05RespuestaJuntaNacional.pdf](#)”, p.4.

¹⁸ Expediente digital. Archivo “[06RespuestaJuntaRegional.pdf](#)”, p.1-3. La respuesta fue suscrita por el señor Oscar Díaz Serna, en calidad de apoderado de la entidad.

¹⁹ Expediente digital. Archivo “[07RespuestaColpensiones.pdf](#)”, p.1-27. La respuesta fue suscrita por la señora Maryluz Ávila Gómez, directora de la Dirección de Asuntos Constitucionales del fondo de pensiones.

valoración de la junta nacional el 27 de abril de 2023. En este sentido, la entidad sostuvo que obró de manera responsable y conforme a derecho.

16. Colpensiones consideró también que la vía adecuada para tramitar las pretensiones del señor *Jorge* es la jurisdicción ordinaria y no la acción de tutela como mecanismo subsidiario. En similar sentido, la entidad se refirió a la protección del patrimonio público como un derecho colectivo cuya defensa atañe a todas las autoridades, incluidas las judiciales cuando resuelven controversias con implicaciones en el erario público²⁰. Por estas razones, solicitó al juez declarar improcedente la acción de tutela²¹.

17. A pesar de que fue notificada de la admisión de la acción de tutela, la Administradora de Riesgos Laborales Axa Colpatria no se pronunció sobre los hechos²².

1.3. Fallos de tutela objeto de revisión

18. En la sentencia del 10 de julio de 2023²³, el Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Medellín declaró improcedente la acción de tutela por no cumplir el presupuesto de subsidiariedad. El juez hizo un recuento del trámite de calificación de la PCL del accionante y encontró que el señor *Jorge* solo cuestionó la supuesta falta de análisis de la totalidad de los documentos aportados al trámite de calificación cuando se expidió el dictamen de la Junta Nacional de Calificación de invalidez. En criterio del juez:

“si el señor *Jorge* consideraba que no fue tenido en cuenta el dictamen emitido por la ARL Axa Colpatria, debió poner de presente esa situación e informarla desde cuando se profirió en primera instancia el dictamen de pérdida de capacidad laboral por la Junta Regional de Calificación de Invalidez”²⁴.

19. De otro lado, el juez indicó que las pretensiones del accionante deben ser tramitadas ante la jurisdicción ordinaria laboral de acuerdo con el artículo 44 del Decreto 1352 de 2013. Sobre todo, porque el señor *Jorge* no acreditó la posible configuración de un perjuicio irremediable o la presencia de circunstancias que le impidan acudir ante dicha jurisdicción²⁵.

²⁰ Expediente digital. Archivo “[07RespuestaColpensiones.pdf](#)”, p.6.

²¹ Expediente digital. Archivo “[07RespuestaColpensiones.pdf](#)”, p.5.

²² De esto se dejó constancia en la sentencia de primera instancia.

²³ Expediente digital. Archivo “[08SentenciaTutela.pdf](#)”, p.1-11.

²⁴ Expediente digital. Archivo “[08SentenciaTutela.pdf](#)”, p. 9.

²⁵ Expediente digital. Archivo “[08SentenciaTutela.pdf](#)”, p.10.

20. El 11 de julio de 2023, el señor *Jorge* impugnó el fallo proferido por el Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Medellín. Básicamente, el accionante formuló dos cuestionamientos en contra de la decisión. Por un lado, el señor *Jorge* puso de presente que la calificación de PCL efectuada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez respecto de sus enfermedades de origen común superó el 50%. De ahí que fuera improcedente solicitarle a esa junta que adicionara al dictamen la calificación de su PCL de origen laboral. Por otro lado, en relación con la necesidad de acudir a la jurisdicción ordinaria, el accionante reiteró las afectaciones que su condición médica implica en la vida cotidiana y se refirió a la relevancia de una eventual pensión por PCL igual o superior al 50% dadas sus circunstancias²⁶.

21. En la sentencia del 2 de agosto de 2023, la Sala Séptima de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia confirmó el fallo de primera instancia. En criterio de esta autoridad judicial, no existen elementos en el expediente que permitan acreditar la existencia de un perjuicio irremediable. En concreto, el tribunal advirtió que “la imposibilidad de acceder a una pensión de invalidez no se consolida como un perjuicio irremediable pues se trata de un derecho que bien puede discutirse en sede administrativa o judicial al margen de la presente actuación”²⁷. De otro lado, el tribunal precisó que, actualmente, el accionante cuenta con dos calificaciones de PCL —una de origen laboral y otra de origen común— respecto de las cuales puede adelantar un trámite de calificación integral. Finalmente, el Tribunal Administrativo de Antioquia indicó que el debido proceso es una garantía constitucional que debe garantizarse tanto a los particulares como a las entidades públicas, por lo que el accionante debió hacer explícita su solicitud de calificación integral desde la primera instancia.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

22. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3, y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

²⁶ Expediente digital. Archivo “[10ImpugnacionTutela.pdf](#)”, p.1-8.

²⁷ Expediente digital. Archivo “[05SentenciaSegundaInstancia01320230017901.pdf](#)”, p.14.

2.2. Problema jurídico y metodología de la decisión

23. En el presente caso, el señor *Jorge* acudió a la acción de tutela dado que las entidades accionadas, específicamente la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, presuntamente omitieron realizar una valoración integral de su PCL. El accionante señaló que ninguno de los dictámenes proferidos por las juntas (el 21 de enero de 2022 y el 4 de mayo de 2023) tuvo en cuenta un dictamen de PCL emitido en el año 2006 por la ARL Axa Colpatria en el que se determinó que tenía una PCL de origen laboral del 14.07%. El señor *Jorge* sostuvo en la acción de tutela que remitió este dictamen al correo electrónico de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia de manera oportuna, y junto con otros documentos que consideró que debían ser tenidos en cuenta en el proceso de calificación de su PCL. No obstante, ni el dictamen de la junta regional —que le reconoció una PCL de 52,96%— ni el de la junta nacional —en el que fue calificado con una PCL del 45.61%— tuvieron en cuenta el dictamen de PCL emitido en el año 2006 por parte de la ARL Axa Colpatria.

24. A pesar de que el accionante le solicitó a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez adicionar a su dictamen la calificación proferida previamente por la ARL Axa Colpatria, la junta se negó bajo el argumento de que la calificación integral debe ser solicitada desde la primera oportunidad y no en segunda o última instancia, pues esto puede afectar los derechos de contradicción y defensa de los demás interesados en el proceso de calificación. En criterio del accionante, la conducta de las entidades accionadas vulneró sus derechos fundamentales, por lo que pidió al juez constitucional ordenar a las accionadas efectuar la calificación integral de su PCL. En este orden de ideas, la Sala Primera de Revisión deberá resolver el siguiente problema jurídico.

¿Vulneran una junta regional y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez los derechos a la seguridad social y al debido proceso de una persona al omitir la valoración de todas las enfermedades o afectaciones que determinan su grado de pérdida de capacidad laboral, a pesar de que los soportes que dan cuenta de ellas fueron aportados durante el trámite de calificación ante la junta regional?

25. Para resolver el problema jurídico planteado, en caso de que la acción de tutela resulte procedente, se seguirá la siguiente estructura. En primer lugar, se hará referencia al trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral y al deber de calificación integral que tienen las entidades calificadoras. En segundo

lugar, se realizarán algunas precisiones respecto del alcance del debido proceso en el trámite de calificación de la pérdida de capacidad laboral. En tercer lugar, con base en esas consideraciones, se abordará el análisis y solución del caso concreto.

2.3. Análisis de procedencia de la acción de tutela

26. A partir del artículo 86 de la Constitución Política y de los artículos 1, 5, 6, 8, 10 y 42 del Decreto Ley 2591 de 1991²⁸, la jurisprudencia constitucional sostiene que la procedencia de la acción de tutela se satisface con la concurrencia de los siguientes presupuestos: (i) legitimación en la causa por activa²⁹; (ii) legitimación en la causa por pasiva³⁰; (iii) inmediatez³¹; y, (iv) subsidiariedad³².

27. En este caso, se cumplen los presupuestos de procedibilidad de la acción de tutela como se expone a continuación.

28. En primer lugar, se encuentra acreditado el requisito de legitimación en la causa por activa por cuanto la acción de tutela fue presentada directamente por el señor *Jorge* y con ella busca la protección de sus propios derechos fundamentales.

29. En segundo lugar, se satisface el requisito de legitimación en la causa por pasiva respecto de Colpensiones, de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia y de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, pero no respecto de la ARL Axa Colpatria. En concreto, la situación que el señor

²⁸ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

²⁹ Este requisito se refiere a que el derecho cuya protección se reclama en la acción de tutela sea un derecho fundamental propio del demandante o pueda verificarse que este actúa a través de representante legal, por medio de apoderado judicial o mediante agente oficioso. Ver Sentencias SU-016 de 2021 y T-511 de 2017, además de los artículos 5 y 10 Decreto-Ley 2591 de 1991.

³⁰ Esta condición indica que las entidades o particulares contra los que se puede presentar una acción de tutela son aquellos a los que se les atribuye la violación de un derecho fundamental, según lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución y los artículos 5 y 13 del Decreto ley 2591 de 1991 y en las sentencias SU-016 de 2021 y T-373 de 2015.

³¹ La inmediatez se refiere al tiempo que transcurre entre la vulneración o amenaza contra un derecho fundamental y la presentación de la demanda. Esta Corte estima que, para que se satisfaga este requisito, debe existir un plazo razonable entre la ocurrencia del hecho que se invoca como violatorio de derechos fundamentales y la presentación de la acción tutela. Ver sentencias SU-016 de 2021, SU-241 de 2015, T-087 de 2018, T-1028 de 2010 y SU-961 de 1999.

³² Ese requisito hace referencia a la inexistencia de mecanismos idóneos y eficaces ordinarios para proteger los derechos en el caso particular. Igualmente, a los escenarios en los que existen dichos mecanismos, pero con el amparo constitucional se busca evitar la consumación de un perjuicio irremediable. Ver Sentencias SU-016 de 2021, T-601 de 2016, T-850 de 2012 y T-580 de 2005.

Morales identifica como transgresora de sus derechos fundamentales es la falta de valoración de todas las enfermedades o afectaciones que determinan su grado de PCL en el marco del trámite de calificación adelantado por Colpensiones — en primera oportunidad— y por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez —en primera y segunda instancia—. Estas tres entidades calificaron la PCL del accionante en el marco de las competencias establecidas en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993. Ahora, si bien se evidencia que el señor *Jorge* aportó el dictamen de Axa Colpatria después de que Colpensiones emitió su calificación, esta situación no desdibuja la legitimación en la causa por pasiva de Colpensiones. De acuerdo con el artículo 5 del Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, dentro de los criterios para la determinación de la “deficiencia” se encuentra la valoración del historial clínico, el examen físico, los estudios clínicos y los antecedentes funcionales o de evaluación. Además, el artículo 2 del citado Manual es enfático en que la calificación debe partir de “una valoración integral, que comprenda tanto los factores de origen común como los de índole laboral”.

30. En esta línea, se concluye que Colpensiones, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez podrían ser las entidades responsables de la omisión de calificación integral que identifica el accionante como transgresora de sus derechos fundamentales. Por el contrario, los hechos narrados en la acción de tutela no implican ninguna atribución de responsabilidad a Axa Colpatria respecto de la presunta vulneración. Esta entidad no participó en el trámite de calificación de PCL en el que habría ocurrido la lesión a los derechos fundamentales del señor *Jorge*. En consecuencia, dado que Axa Colpatria no tiene legitimación en la causa por pasiva, se advierte que será desvinculada de este trámite de tutela.

31. En tercer lugar, se verifica el cumplimiento del requisito de inmediatez en tanto el accionante acudió a la acción de tutela dentro de un término razonable desde la ocurrencia de los hechos que consideró vulneradores de sus derechos fundamentales. Hay que recordar que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez profirió dictamen de segunda instancia el día 4 de mayo de 2023 y la respuesta de esa entidad a la solicitud de adición formulada por el señor *Jorge* es del 8 de junio de 2023. Por su parte, el accionante presentó la acción de tutela el 26 de junio de 2023, es decir, pocos días después de la respuesta negativa de la junta nacional.

32. En cuarto lugar, con relación al presupuesto de subsidiariedad de la acción de tutela, se debe precisar que el artículo 2.2.5.1.42 del Decreto 1072 de 2015³³ dispone que las controversias originadas en los dictámenes emitidos por las juntas de calificación que se encuentran en firme deben ser dirimidas por la especialidad laboral de la jurisdicción ordinaria. No obstante, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, la acción de tutela puede proceder para cuestionar dictámenes de PCL proferidos por las juntas de calificación, de manera excepcional, cuando: (i) el medio ordinario de defensa carece de idoneidad o eficacia dadas las particularidades de la situación, caso en el cual procede el amparo como mecanismo definitivo, o (ii) cuando a través de la acción de tutela se pretende evitar la configuración de un perjuicio irremediable, supuesto en el cual procede el amparo como mecanismo transitorio³⁴. En relación con la idoneidad del mecanismo de defensa judicial, la jurisprudencia advierte que se debe hacer el análisis a partir de las circunstancias específicas del accionante³⁵.

33. Por otro lado, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el análisis del presupuesto de subsidiariedad debe flexibilizarse cuando están en juego los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional como lo son las personas en situación de discapacidad.

34. Ahora bien, en el caso concreto, la Sala concluye que se encuentra acreditado el presupuesto de subsidiariedad. Aunque el señor *Jorge* cuenta con mecanismos de defensa judicial ante la jurisdicción ordinaria, al analizar las circunstancias del caso se debe concluir que —aunque dichos mecanismos podrían ser idóneos³⁶— no resultan eficaces para garantizar la protección oportuna de los derechos del accionante por las razones que pasan a exponerse.

35. Primero, el accionante es un sujeto de especial protección constitucional debido a los impactos que sus diagnósticos médicos tienen en el desarrollo cotidiano de sus actividades vitales. Como lo indicó en la acción de tutela, el señor *Jorge* tiene un desplazamiento de disco cervical y lumbago no

³³ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo”.

³⁴ Sentencia T-370 de 2022.

³⁵ Sentencia T-279 de 2019, retomada en la sentencia T-220 de 2022.

³⁶ Es importante recordar que la sentencia C-043 de 2021 declaró exequible el artículo 37A de la Ley 712 de 2001 bajo el entendido de que en el proceso ordinario laboral pueden invocarse las medidas cautelares innominadas previstas en el literal “c”, numeral 1, del artículo 590 del Código General del Proceso. Con todo, esa misma sentencia reconoció la insuficiencia del régimen de medidas cautelares de la jurisdicción ordinaria laboral y exhortó al Congreso de la República a definir uno que atienda a las características propias de ese tipo de procesos.

especificado que hacen que requiera de la asistencia de un tercero para realizar actividades cotidianas como asearse, vestirse, ponerse el calzado y desplazarse. Igualmente, el señor *Jorge* no puede permanecer sentado o de pie por largos periodos de tiempo y vive con dolor crónico. En este sentido, el accionante enfrenta una serie de barreras que dificultan su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás³⁷. Asimismo, estas características del accionante condujeron a que las juntas de calificación dictaminaran que su PCL es, en cualquier caso, superior al 40% (52.96% de acuerdo con la junta regional y 45.61% según la junta nacional). Por esta razón, la Sala Primera de Revisión considera que, en línea con la jurisprudencia constitucional, el análisis de subsidiariedad en el caso concreto debe flexibilizarse.

36. Segundo, conforme con la jurisprudencia de esta Corte, cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional, como lo con las personas en situación de discapacidad o que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, las cargas y los tiempos del proceso ordinario tienden a hacerlo ineficaz de cara a la protección de los derechos fundamentales de esa población³⁸. Esta situación justifica, por lo tanto, un tratamiento diferencial positivo en este tipo de análisis, que admite la intervención del juez constitucional³⁹.

³⁷ De acuerdo con el preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la discapacidad es “un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.

³⁸ En la sentencia T-052 de 2020, la Corte Constitucional concedió la tutela interpuesta por una mujer de 53 años en contra de su empleador porque terminó su relación laboral, sin autorización del Ministerio del Trabajo, pese a haber sufrido un accidente laboral que le generó secuelas en su espalda, cintura y brazos. La Corte, en el análisis del requisito de subsidiariedad, reiteró que “el examen de procedencia de la acción tutela debe tomar en cuenta las dificultades específicas que podrían enfrentar para acceder a la justicia sujetos de especial protección constitucional cuando están comprometidos derechos fundamentales, como sería el caso de las personas en estado de debilidad manifiesta debido al deterioro de su salud o que están en situación de discapacidad”.

³⁹ En la sentencia SU-049 de 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió una acción de tutela interpuesta por un ciudadano de 73 años que se desempeñaba como conductor de vehículos de carga a través de un contrato de prestación de servicios. Su empleador terminó unilateralmente el contrato, sin autorización previa del inspector de trabajo, en un momento en el cual se encontraba incapacitado como consecuencia de un accidente de origen profesional. La Corte aseguró que el Estado debía garantizar a los sujetos de especial protección constitucional un tratamiento diferencial positivo y analizar los requisitos de subsidiariedad e inmediatez desde una óptica menos estricta, pues en estos casos el actor experimentaba una dificultad objetiva y constitucionalmente relevante para soportar las cargas procesales que le imponen los medios ordinarios de defensa judicial.

37. Tercero, el señor *Jorge* vive en un contexto socioeconómico en el que la exigencia de acudir a la jurisdicción ordinaria desconocería las barreras de acceso que enfrenta y podría implicarle serias dificultades para satisfacer sus necesidades básicas. Al respecto, el señor *Jorge* sostuvo que trabaja para una arenera en la que no existen posibilidades de una reubicación que respete sus restricciones laborales dado que todos los trabajos implican una alta exigencia física⁴⁰. Además, al consultar la página del Sisbén se observa que el accionante aparece clasificado en el grupo C16, es decir, que se encuentra en riesgo de caer en la pobreza⁴¹.

38. Quinto, en consideración a la naturaleza del reproche que el señor *Jorge* formuló contra los dictámenes proferidos por las accionadas, resulta desproporcionado exigirle que acuda a la jurisdicción ordinaria. En efecto, el accionante sostuvo que la vulneración de sus derechos fundamentales se generó porque las accionadas no tuvieron en cuenta el dictamen de PCL proferido previamente por la ARL Axa Colpatria y que envió a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia cuando su caso fue remitido a esa entidad por parte de Colpensiones. Así, lo que el señor *Jorge* pone en conocimiento de los jueces constitucionales es que las juntas de calificación accionadas habrían omitido valorar integralmente su PCL con base en los soportes médicos y técnicos que aportó al trámite de calificación. Por consiguiente, someter al accionante al inicio de un proceso ante la jurisdicción ordinaria implicaría trasladarle las consecuencias negativas del comportamiento omisivo de las entidades accionadas, a pesar de que a lo largo del trámite las entidades habrían contado con la posibilidad de conocer la información cuya valoración omitieron.

39. En consecuencia, la acción de tutela reúne los requisitos de procedibilidad y la Sala pasará a pronunciarse de fondo sobre el asunto.

2.4. La calificación de pérdida de capacidad laboral y el deber de calificación integral

40. En el Sistema General de Seguridad Social, el concepto de pérdida de capacidad laboral (PCL) es fundamental en tanto es un derecho que tienen todos los afiliados al sistema y constituye, a su vez, una vía de acceso a prestaciones

⁴⁰ Expediente digital. Archivo "[08SentenciaTutela.pdf](#)", p.4.

⁴¹ Consulta realizada el día 14 de marzo de 2024, a través de la página web de consulta del Sisbén: <https://www.sisben.gov.co/Paginas/consulta-tu-grupo.html>.

asistenciales y económicas relacionadas con la salud, el mínimo vital y la seguridad social⁴². Así, por ejemplo, de la calificación de PCL depende el acceso a prestaciones como la indemnización por incapacidad permanente parcial o la pensión por PCL igual o superior al 50%⁴³.

41. El artículo 41 de la Ley 100 de 1993 señala cuáles son las entidades que tienen a su cargo la calificación de la PCL. En concreto, esa norma indica que el trámite de calificación del grado de PCL y de su origen corresponde, en primera oportunidad, a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), a las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL)⁴⁴, a las compañías de seguros que asuman el riesgo de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% y de muerte, y a las entidades promotoras de salud (EPS). Ahora bien, en caso de que la persona no esté de acuerdo con la calificación emitida por esas entidades, el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 habilita a las juntas regionales y a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez a realizar la valoración en primera y segunda instancia, respectivamente. Si bien estas disposiciones se encuentran en el apartado de la ley que regula lo relacionado con la pensión por PCL igual o superior al 50% de origen común, lo allí regulado también aplica a la calificación de PCL de origen laboral por disposición del artículo 250 de la misma ley.

42. La distinción del legislador entre la PCL de origen laboral⁴⁵ y la de origen común⁴⁶ tiene como principal efecto la determinación de los responsables de asumir las prestaciones derivadas de la disminución de la capacidad laboral. En concreto, si la PCL se origina en una enfermedad o accidente laboral, el llamado a asumir las prestaciones a las que hay derecho es el Sistema General de Riesgos Laborales, a través de las ARL como entidades aseguradoras de esos riesgos⁴⁷.

43. Como se evidencia, la calificación de PCL tuvo una regulación legal general desde la Ley 100 de 1993, pero no ha sido un ámbito exento de evolución normativa y jurisprudencial. En particular, la jurisprudencia ha tenido un

⁴² Sentencia T-427 de 2018.

⁴³ Para profundizar en la relación entre la calificación de PCL y este tipo de pensión puede consultarse la sentencia SU-588 de 2016.

⁴⁴ De conformidad con la Ley 1562 de 2012, las antiguas administradoras de riesgos profesionales son ahora las ARL.

⁴⁵ Inicialmente, el legislador reguló este tema en el capítulo I del libro III sobre “invalidez por accidentes de trabajo y enfermedad profesional”. No obstante, el artículo 250 de la Ley 100 de 1993 dispone que la calificación de la PCL en ese caso se rige por lo dispuesto respecto de la PCL de origen común.

⁴⁶ Capítulo III de la Ley 100 de 1993.

⁴⁷ Ley 776 de 2002.

importante rol en el desarrollo del concepto de calificación integral como respuesta a los efectos de ciertas normas que implicaron una visión fragmentada de la realidad de las personas con algún grado de PCL. Este fue el caso del párrafo 1 del artículo 34 del Decreto 1295 de 1994 que disponía, en relación con el acceso a los servicios y a las prestaciones derivadas de accidentes o enfermedades laborales, que “la existencia de patologías anteriores no es causa para aumentar el grado de incapacidad, ni las prestaciones que correspondan al trabajador”⁴⁸. Esta disposición fue declarada inexecutable en la sentencia C-452 de 2002 por exceder las facultades conferidas al Gobierno nacional para la regulación de los aspectos relacionados con la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales. No obstante, el legislador la reprodujo en el párrafo 1 del artículo 1 de la Ley 776 de 2002 y pronto se evidenciaron sus efectos restrictivos en materia de acceso a las prestaciones económicas contempladas en la ley cuando concurrían grados de PCL de origen común y de origen laboral inferiores, cada uno de ellos, al 50%.

44. La situación descrita fue analizada por esta Corte en la C-425 de 2005. En esa ocasión, un ciudadano demandó el párrafo 1 del artículo 1 de la Ley 776 de 2002 por considerar que transgredía los artículos 1, 2, 13, 47, 48 y 53 de la Constitución. El demandante señaló que la norma implicaba que las entidades encargadas de la calificación de PCL de origen laboral no podían tener en cuenta enfermedades o lesiones previas en la determinación de la PCL. En su criterio, este alcance de la norma desconocía el estado real de PCL de las personas y constituía un mecanismo para “negar o minimizar la severidad de la pérdida de la capacidad laboral integral del trabajador, afectándose de la misma forma el reconocimiento de prestaciones económicas”⁴⁹.

45. En su análisis, esta Corte concluyó que el párrafo 1 del artículo 1 de la Ley 776 de 2002 era inexecutable porque conducía a la desprotección de las personas que materialmente tenían una PCL igual o superior al 50%, pero que formalmente no alcanzaban ese porcentaje como consecuencia de la prohibición de la norma de valorar preexistencias a efectos de incrementar el grado de PCL o las prestaciones correspondientes. En los términos de la sentencia, la disposición transgredía el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades ya que, “al prohibir la norma que se aumente el grado de incapacidad con base en patologías anteriores, está desconociendo la realidad

⁴⁸ Decreto 1295 de 1994, párrafo 1 del artículo 34.

⁴⁹ Sentencia C-425 de 2005.

física del trabajador a proteger, para darle prioridad al formalismo de asunción del riesgo creado”⁵⁰.

46. La Corte consideró que, por esa vía, la norma demandada implicaba la pérdida del derecho a la pensión por PCL igual o superior al 50% para las personas que podrían obtener su reconocimiento sin la prohibición legal de considerar las preexistencias en el trámite de calificación. Además, las implicaciones descritas en la sentencia C-425 de 2005 eran especialmente graves por afectar a personas respecto de las que hay un mandato de especial protección constitucional. Por lo anterior, la Corte precisó que la disposición vulneraba el derecho a la igualdad y los principios de irrenunciabilidad, universalidad, solidaridad y obligatoriedad de la seguridad social consagrados en el artículo 48 Constitucional.

47. A partir de la C-425 de 2005 fue ganando fuerza la noción de calificación integral en la jurisprudencia constitucional. Así, en la sentencia T-108 de 2007, se estudió el caso de un ciudadano al que se le declaró la extinción de la pensión convencional por PCL de la que era beneficiario tras un proceso de revisión que concluyó con un dictamen de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en el que fue calificado con un 20% de PCL. Al analizar este dictamen, la Corte encontró, entre otras falencias, que no se evaluó de manera integral el estado de salud del peticionario, sino que solo se adelantó el trámite de calificación de una de las enfermedades con las que se encontraba diagnosticado, lo que “no puede ser considerado como una valoración integral de las condiciones reales de capacidad laboral”⁵¹.

48. Posteriormente, se profirió la sentencia T-518 de 2011⁵² que desarrolló aún más la noción de calificación integral. En efecto, en esa decisión la Corte retomó la sentencia C-425 de 2005 y concluyó que el alcance de lo allí expuesto implica que

“la calificación de la pérdida de capacidad laboral de una persona, en orden a establecer si se presenta una situación de invalidez, debe hacerse a partir de la consideración de las condiciones materiales de la persona, apreciadas en su conjunto, sin que quepa dar margen a hacer una discriminación en razón del origen profesional o común de los factores de discapacidad”⁵³.

⁵⁰ Sentencia C-425 de 2005.

⁵¹ Sentencia T-108 de 2007.

⁵² En esta sentencia, la Corte estudió el caso de una mujer

⁵³ Sentencia T-518 de 2011.

49. La referida sentencia fue clara en relación con el deber que tienen las entidades calificadoras de “hacer una valoración integral, que comprenda tanto los factores de origen común como los de índole [laboral]”⁵⁴. La comprensión de la calificación integral como un deber de las entidades calificadoras tiene dos implicaciones importantes. Por un lado, supone el derecho correlativo de los interesados a que en sus procesos de calificación de PCL se valoren integralmente todos los factores que pueden tener incidencia en el porcentaje de PCL. Por otro, implica que la integralidad es un rasgo esencial de todo proceso de valoración de PCL, no un tipo especial de calificación que requiera la solicitud expresa del interesado. Esto es así debido a que, la calificación integral debe tener en cuenta “los aspectos funcionales, biológicos, psíquicos y sociales del ser humano, pues la finalidad es determinar el momento en que una persona no puede seguir ofreciendo su fuerza laboral”⁵⁵.

50. Luego, en la sentencia T-341 de 2013⁵⁶, esta Corte reiteró que la calificación debe apreciar de manera conjunta los factores que determinan la PCL, sin ningún tipo de diferenciación en razón de su origen común o laboral. Además, la referida sentencia precisó que la calificación de PCL puede originarse, no solo en una enfermedad o accidente laboral claramente identificado, sino también respecto de patologías derivadas de la evolución posterior de esa enfermedad o accidente, o de cualquier otra situación de salud de origen común⁵⁷. Finalmente, esa providencia indicó que la valoración de PCL no está sujeta a un término perentorio, por cuanto la determinación del momento en el que debe realizarse depende “de sus condiciones reales de salud, el grado de evolución de la enfermedad o del proceso de recuperación o rehabilitación que le hayan suministrado”⁵⁸.

51. Los mencionados desarrollos respecto del proceso de calificación integral fueron recogidos por las normas de derecho positivo que regulan actualmente

⁵⁴ Sentencia T-518 de 2011.

⁵⁵ Sentencia T-220 de 2022.

⁵⁶ En esta sentencia se resolvió la acción de tutela de un hombre de 48 años que, como consecuencia de un accidente laboral, tuvo afectaciones funcionales en el ojo derecho. A pesar de que solicitó a su ARL adelantar el trámite de calificación de PCL, esta se negó bajo el argumento de que habían prescrito los derechos laborales y asistenciales que el accionante reclamaba. Por esta razón, el accionante presentó una acción de tutela con la finalidad de que se le ordenara a su ARL valorar su PCL.

⁵⁷ Sentencia T-341 de 2013.

⁵⁸ Sentencia T-341 de 2013.

la calificación de PCL. En esta línea, el artículo 2.2.5.1.50. del Decreto 1072 de 2015 dispone expresamente que

“[l]as solicitudes que lleguen a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y la Nacional por parte de las Administradoras de Riesgos Laborales o las Administradoras de Fondos de Pensiones, las Entidades Promotoras de Salud o las compañías de seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, las Administradoras del Sistema General de Pensiones, deben contener la calificación integral para la invalidez de conformidad la Sentencia C-425 de 2005 de la honorable Corte Constitucional y su precedente jurisprudencial, esto mismo aplicará para el correspondiente dictamen por parte de las Juntas de Calificación de Invalidez Regional o Nacional”⁵⁹.

52. Esta norma deja claro, de nuevo, que la calificación integral es un deber de todas las entidades calificadoras y no solo de las juntas regionales y de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. En similar sentido, el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional⁶⁰ prevé la integralidad como uno de los principios del proceso de valoración de la PCL. Al respecto, el Manual señala que el alcance de ese principio abarca lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C-425 de 2005 e implica que “las entidades competentes deberán hacer una valoración integral, que comprenda tanto los factores de origen común como los de índole laboral”⁶¹.

53. Finalmente, el referido Manual advierte que en los casos en los que una patología no fue tomada en cuenta en la calificación en firme —es decir, cuando no se cumplió el principio de integralidad— “debe realizarse nuevamente la calificación con la documentación correspondiente, iniciando el proceso en primera oportunidad”⁶².

54. Como se advierte, la calificación integral es un deber de las entidades encargadas de adelantar el proceso de valoración de la PCL de las personas. Este deber exige a las entidades previstas en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 tener en cuenta todos los factores con incidencia en la PCL del sujeto calificado sin importar el origen laboral o común de los mismos.

2.5. El debido proceso en el trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral

⁵⁹ Decreto 1072 de 2015, artículo 2.2.5.1.50.

⁶⁰ Decreto 1507 de 2014.

⁶¹ Decreto 1507 de 2014, anexo técnico, numeral 2.

⁶² Decreto 1507 de 2014, anexo técnico, capítulo 1, numeral 1.3, literal f.

55. El artículo 29 de la Constitución establece el derecho al debido proceso administrativo. Este derecho hace referencia a las condiciones que la ley le impone a la administración para realizar sus actuaciones y que constituyen una garantía de los ciudadanos. El debido proceso administrativo es definido por esta Corte como un conjunto de diversas regulaciones respecto de los pasos que desarrolla la administración en sus actuaciones. En ese sentido, este derecho contiene una diversidad de garantías. Algunas de ellas son:

“(i) a conocer el inicio de la actuación; (ii) a ser oído durante todo el trámite; (iii) a ser notificado en debida forma; (iv) a que se adelante por autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio; (v) a que no se presenten dilaciones injustificadas, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción, (viii) a presentar pruebas y a controvertir aquellas que aporte la parte contraria, (ix) a que se resuelva en forma motivada la situación planteada, (x) a impugnar la decisión que se adopte y (xi) a promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso”⁶³.

56. Por su relevancia para el caso, la Corte se enfocará en las garantías de defensa y contradicción; presentar pruebas y controvertir aquellas que aporte la parte contraria y recibir una resolución motivada. La defensa y la contradicción genera un deber en cabeza de la autoridad que decide la controversia y una carga de las partes. El deber en cabeza de la autoridad es el de conceder los espacios procesales previstos en la ley para que cada sujeto procesal exponga sus argumentos sobre el conflicto y controvierta o asuma una postura frente a los alegatos y pruebas presentados por otros sujetos procesales o por las mismas autoridades. Para garantizar este aspecto, quien dirige el proceso por el que se resuelve la controversia debe, no solo conceder los espacios procesales, sino que también está obligado a asegurar que cada sujeto procesal cuente con acceso a la información disponible en el expediente con el propósito de construir sus argumentos.

57. Por su parte, la carga que tienen las partes es aportar los argumentos y pruebas que sustentan su posición y responder a la diversidad de asuntos que componen el conflicto tanto jurídica como fácticamente. No obstante, el uso que hagan de esa facultad puede tener consecuencias pues la autoridad decidirá la controversia con base en aquellos elementos que hayan presentado. En ese orden, las faltas o carencias argumentativas de las partes y otros sujetos procesales son asumidas por ellas pues, con ciertas excepciones, las autoridades

⁶³ Ver, entre otras, la sentencia T-023 de 2018.

no reemplazan a los administrados en su tarea de presentar elementos de juicio ante la autoridad competente para resolver el asunto.

58. Ahora, entre el deber de motivar las decisiones administrativas y la garantía de presentar y controvertir pruebas existe una relación. Así como las partes tienen la carga de suministrar los elementos de juicio para soportar sus solicitudes, también tienen el derecho de que todo aquello que presenten y resulte relevante para resolver la controversia sea analizado por la autoridad. En ese sentido, las decisiones no están debidamente motivadas si omiten aspectos jurídicos o probatorios que fueron debidamente integrados al proceso por las partes o que la autoridad conocía y debía considerar a la hora de decidir.

59. Las garantías derivadas del debido proceso no son ajenas al trámite de calificación de PCL. De hecho, en la sentencia T-119 de 2013⁶⁴, esta Corte señaló que el trámite de calificación de PCL solo es coherente con el debido proceso y la buena fe si la calificación se hace con base en una valoración exhaustiva de todos los elementos que determinan el grado de PCL. De ahí que las juntas de calificación tienen el deber estudiar los antecedentes de la persona, su formación profesional y los distintos aspectos contenidos en los dictámenes como la fecha de estructuración, el porcentaje de PCL y el origen de esta.

60. En desarrollo de las garantías propias del debido proceso, la Corte ha declarado la ineficacia de los dictámenes de PCL en algunas oportunidades. Por ejemplo, la sentencia T-328 de 2008 resolvió el caso de una mujer diagnosticada con un tumor linfático y con parálisis de la cuerda vocal derecha. La accionante fue calificada con un 58,55% de PCL por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá, que únicamente tuvo en cuenta el tumor linfático. Por su parte, la Junta Nacional determinó que su PCL era del 26,25%, pero solo consideró la parálisis de la cuerda vocal derecha de la accionante. En esa oportunidad, la Corte concluyó que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez vulneró el debido proceso administrativo de la accionante porque no valoró adecuadamente todos los elementos probatorios relevantes que reposaban en el expediente y que sí tuvo en cuenta en su momento la junta regional. En consecuencia, la Corte le ordenó a la Junta Nacional emitir un nuevo dictamen en el que tuviera en cuenta todos los exámenes y valoraciones

⁶⁴ En esta sentencia, la Corte estudió el caso de un ciudadano que fue calificado en primera oportunidad por su ARP con un 0% de PCL. Posteriormente, la junta regional de calificación determinó que su PCL ascendía al 55,008%, pero la Junta Nacional de Calificación de Invalidez concluyó que la PCL era del 0% en tanto consideró que esta se derivaba de una enfermedad degenerativa. En su análisis, esta Corte encontró que hubo errores de valoración de algunos elementos del expediente, por lo que dejó sin efectos el dictamen de la Junta Nacional y le ordenó realizar una nueva calificación.

del expediente y, de estimarlo pertinente, ordenara la práctica de exámenes complementarios a la accionante dado que la entidad había puesto de presente la falta de certeza respecto del tumor linfático.

61. Otro caso importante en este sentido fue el resuelto en la sentencia T-165 de 2012. En esa ocasión, la Corte conoció el caso de un señor que fue calificado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Tolima con una PCL del 45,35% como consecuencia de un accidente laboral. No obstante, el señor apeló el dictamen por cuanto la junta regional no tuvo en cuenta en su valoración que, como consecuencia del accidente, el accionante había perdido una de las extremidades superiores. Por su parte, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez no modificó el dictamen al considerar que la valoración de primera instancia fue adecuada.

62. Al analizar el caso concreto, la Corte advirtió que las juntas regionales, como órganos de primera instancia, deben justificar sus dictámenes de manera clara y razonada, y deben considerar todos los factores de discapacidad en relación con el trabajo habitual que desempeñaba la persona. Esto, a efectos de determinar si la PCL tiene una relación directa con la profesión u oficio del calificado y si puede volver a ejercerlas en iguales condiciones. Así, dado que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Tolima no realizó una valoración objetiva ni observó las exigencias reglamentarias y jurisprudenciales sobre el proceso de calificación de PCL, la Corte le ordenó valorar nuevamente al accionante y emitir un nuevo dictamen.

63. De lo expuesto, es posible concluir que las garantías del debido proceso administrativo se extienden a los trámites de calificación de PCL adelantados por las respectivas juntas de calificación y que su inobservancia puede conducir a situaciones transgresoras de los derechos fundamentales de los calificados que justifican la intervención del juez constitucional en el sentido de ordenar la realización de nuevas valoraciones y la emisión de nuevos dictámenes de PCL.

Análisis del caso concreto

64. De acuerdo con lo probado en el expediente, el señor *Jorge* fue calificado en primera oportunidad por Colpensiones mediante el dictamen DML 4238249 del 3 de mayo de 2021⁶⁵. En esta calificación, que se realizó respecto de los

⁶⁵ Expediente digital. Archivo "[01EscritoTutela.pdf](#)", p. 8-13.

diagnósticos de desplazamiento del disco cervical y lumbago no especificado⁶⁶, el señor *Jorge* fue calificado con una PCL del 25.96% de origen común. Dado que el señor *Jorge* manifestó su inconformidad con el mencionado dictamen, el expediente fue remitido a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia.

65. De acuerdo con el accionante, el 23 de noviembre de 2021 remitió al correo electrónico dispuesto por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia una serie de historias clínicas y un dictamen de PCL emitido por la ARL Colpatria el 24 de abril de 2006 con el propósito de que fuesen tenidos en cuenta en la valoración de su PCL⁶⁷. Como se evidencia en los anexos de la acción de tutela, la mencionada junta confirmó la recepción de los documentos en día 24 de noviembre de 2021⁶⁸. Es importante recordar que, en el dictamen No. 0099115-2021 proferido por la ARL Axa Colpatria, el señor *Jorge* fue calificado con una PCL del 14.07%, como consecuencia de un accidente laboral que le ocasionó la amputación del dedo pulgar de la mano izquierda⁶⁹.

66. En el dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia (21 de enero de 2022) se determinó que el porcentaje de PCL del señor *Jorge* era del 52.96%, con fecha de estructuración el 4 de junio de 2021⁷⁰. El accionante sostuvo que en esta calificación no se tuvo en cuenta el dictamen emitido por la ARL Colpatria el 24 de abril de 2006. En efecto, como se observa en el dictamen, la junta regional realizó la valoración de las siguientes enfermedades y diagnósticos:

Título I - Calificación / Valoración de las deficiencias				
Diagnósticos y origen				
CIE-10	Diagnóstico	Diagnóstico específico	Fecha	Origen
R521	Dolor crónico intratable			Enfermedad común
F321	Episodio depresivo moderado			Enfermedad común
M429	Osteocondrosis vertebral, no especificada	Lumbar , multinivel		Enfermedad común
M502	Otros desplazamientos del disco cervical			Enfermedad común
F411	Trastorno de ansiedad generalizada			Enfermedad común
M511	Trastorno de disco lumbar y otros, con radiculopatía			Enfermedad común

*Aparte extraído del dictamen No.099115-2021 de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia.

⁶⁶ Expediente digital. Archivo "[01EscritoTutela.pdf](#)", p. 11.

⁶⁷ Expediente digital. Archivo "[01EscritoTutela.pdf](#)", p. 17.

⁶⁸ Expediente digital. Archivo "[01EscritoTutela.pdf](#)", p. 18.

⁶⁹ Expediente digital. Archivo "[01EscritoTutela.pdf](#)", p. 21-25.

⁷⁰ Expediente digital. Archivo "[01EscritoTutela.pdf](#)", p.2.

66. Ahora bien, en el acápite de conceptos médicos del dictamen de la junta regional se consignaron algunos extractos de las historias clínicas del señor *Jorge* en las que se advierte explícitamente de la “amputación traumática de falange distal” de su mano izquierda. Esto se evidencia en el resumen de la consulta por medicina del dolor del 6 de agosto de 2021⁷¹, en el resumen de la consulta del 31 de enero de 2022⁷² e incluso en la transcripción de la entrevista virtual que realizó la propia Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia el 6 de enero de 2022. En esa entrevista, según advierte el dictamen, el señor *Jorge* hizo referencia a la “amputación del pulgar izquierdo”⁷³.

67. A pesar de la omisión de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia respecto de la valoración integral de la PCL del señor *Jorge*, este no apeló el dictamen por cuanto el grado de PCL le era favorable al haber superado el 50%⁷⁴. No obstante, el dictamen de la junta regional fue apelado por Colpensiones.

68. Posteriormente, el 4 de mayo de 2023, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez emitió el dictamen No. 71217574-11194 en el que calificó al señor *Jorge* con una PCL del 45.61%, con fecha de estructuración del 4 de junio de 2021⁷⁵. En su dictamen, la Junta Nacional valoró los mismos diagnósticos y enfermedades que tuvo en cuenta la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia. Aunque en el expediente se encontraba la información relacionada con la amputación del pulgar izquierdo del accionante y el dictamen proferido por la ARL Axa Colpatria que consideró que ese hecho le ocasionó una PCL del 14.07%, la Junta Nacional omitió la valoración de dichos elementos.

69. En este orden de ideas, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia y la Junta Nacional vulneraron los derechos a la seguridad social y al debido proceso del señor *Jorge*. Como se expuso en las consideraciones de esta providencia, las entidades calificadoras de la PCL tienen el deber de valorar de manera integral la PCL de las personas interesadas, lo cual implica que no pueden discriminar entre enfermedades o diagnósticos de origen común y aquellos de origen laboral. Desde la sentencia C-425 de 2005 la jurisprudencia de esta Corte advierte que proceder de esa manera conduce al desconocimiento

⁷¹ Expediente digital. Archivo “[01EscritoTutela.pdf](#)”, p. 32.

⁷² Expediente digital. Archivo “[01EscritoTutela.pdf](#)”, p. 32.

⁷³ Expediente digital. Archivo “[01EscritoTutela.pdf](#)”, p. 33.

⁷⁴ Expediente digital. Archivo “[10ImpugnacionTutela.pdf](#)”, p.2.

⁷⁵ Expediente digital. Archivo “[01EscritoTutela.pdf](#)”, p.2.

del estado real de PCL de las personas, al ser una vía que analiza de manera parcial la severidad de su pérdida de capacidad laboral. Esto, con el agravante de que la omisión en el deber de calificación integral puede impedir u obstaculizar el reconocimiento de las prestaciones económicas a las que la persona puede tener derecho si materialmente tiene una PCL igual o superior al 50%.

70. En criterio de esta Sala no existe ninguna razón que justifique la omisión del deber de calificación integral que tenían la junta regional y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez accionadas. Como se encuentra probado, el accionante remitió, a través de los canales oficiales de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, el dictamen emitido por la ARL Axa Colpatria el 24 de abril de 2006 en el que fue calificado con una PCL del 14.07%, como consecuencia del accidente laboral que le ocasionó la amputación del dedo pulgar de la mano izquierda. Además, ninguna de las dos entidades negó haber conocido esa información antes de proferir su respectivo dictamen. De hecho, como se precisó más arriba, en los antecedentes clínicos de ambas calificaciones existen referencias al hecho de que el pulgar izquierdo del accionante fue amputado de manera traumática.

71. La omisión en el deber de calificación integral en los términos de la jurisprudencia constitucional implica por sí misma una vulneración de los derechos a la seguridad social y al debido proceso de las personas. No obstante, en el caso del señor *Jorge*, dicha omisión debe ser objeto de un mayor reproche constitucional dada la compleja situación de salud del accionante, su condición de discapacidad y su contexto socioeconómico. Al omitir la valoración integral de los elementos de juicio existentes en el expediente del trámite de calificación, la junta regional y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez accionadas erigieron barreras frente al eventual acceso del señor *Jorge* a las prestaciones económicas previstas en el ordenamiento jurídico para las personas que, entre otros requisitos, tienen una PCL igual o superior al 50%.

72. Con todo, la Sala no puede pasar por alto que, en su contestación a la solicitud de adición al dictamen formulada por el señor *Jorge* y en la contestación a esta acción de tutela, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez argumentó que el accionante debió solicitar la calificación integral desde la primera oportunidad y no en segunda o última instancia⁷⁶, pues esto

⁷⁶ Expediente digital. Archivo "[01EscritoTutela.pdf](#)", p.55-57.

puede implicar la vulneración de los derechos de contradicción y defensa de las partes interesadas en el proceso de calificación.

73. Este argumento es inaceptable por dos razones principales. En primer lugar, porque desconoce que la calificación integral no es un trámite especial que deba ser solicitado expresamente por el interesado, sino que es un deber de todas las entidades con competencias de calificación de la PCL previstas en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993. Así se desprende de la jurisprudencia constitucional, de la propia finalidad del proceso de calificación de PCL y del artículo 2.2.5.1.50. del Decreto 1072 de 2015. Dado que es un deber de las entidades calificadoras, estas deben tomar medidas para asegurarse de (i) que las personas que serán calificadas conozcan que tienen derecho a que se les califique de manera integral su grado de PCL y, de esta forma, puedan aportar toda la información que consideren pertinente y útil en el proceso de calificación; (ii) contar con todos los elementos que den cuenta del estado de salud, los diagnósticos y las enfermedades que pueden incidir en la capacidad laboral de los sujetos que serán calificados y; (iii) valorar adecuadamente todos los elementos y pruebas existentes en el expediente.

74. En segundo lugar, el argumento de la Junta Nacional desconoce que las entidades calificadoras tienen el deber de garantizar el debido proceso de las partes permitiéndoles acceder al expediente y a la información con base en la cual se realizará la valoración de la PCL.

75. Así, en el caso concreto se evidencia que Colpensiones, en su rol de entidad calificadora de la PCL, tuvo la posibilidad de acceder a la historia clínica y los antecedentes médicos del señor *Jorge*, en los que consta que este había experimentado previamente la amputación traumática del pulgar izquierdo. Además, ante cualquier duda, la entidad pudo pedirle al señor *Jorge* o a su EPS suministrar más información con relación a ese hecho. En este orden, no es admisible el argumento de que la falta de calificación integral en primera oportunidad vulnera el debido proceso de Colpensiones por cuanto esa entidad tuvo todas las posibilidades de conocer la historia clínica del accionante.

76. En cualquier caso, el señor *Jorge* aportó ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia una serie de historias clínicas y el dictamen proferido por la ARL Axa Colpatria antes de que dicha entidad profiriera su dictamen. Lo que debió hacer entonces la junta regional para garantizar el debido proceso de Colpensiones y de los demás interesados en el trámite fue propiciarles el acceso a esa información y, en general, al expediente

del trámite de calificación. Con esto, todos los interesados habrían podido ejercer su derecho de contradicción y defensa a través de la interposición de los recursos que proceden respecto de los dictámenes de las juntas regionales de calificación de invalidez.

77. En consecuencia, como remedio a la vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso del señor *Jorge*, la Corte dejará sin efectos el dictamen No. 0099115-2021 del 21 de enero de 2022 y el dictamen No. 71217574-11194 del 4 de mayo de 2023, de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia y de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, respectivamente. Además, se le ordenará a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia que califique de nuevo, y de manera integral, la pérdida de capacidad laboral del señor *Jorge*. Esta entidad deberá asegurarse de que todos los interesados en el trámite de calificación conozcan la información adicional que aportó el señor *Jorge* a través del correo electrónico del 23 de noviembre de 2021 con el propósito de que fuese tenida en cuenta en el proceso de calificación.

78. Los honorarios generados por el nuevo trámite de calificación de PCL ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia y los derivados de la eventual calificación de la Junta Nacional deberán ser asumidos por Colpensiones de conformidad con el artículo 20 del Decreto 1352 de 2013⁷⁷ y la jurisprudencia constitucional⁷⁸.

79. Por último, se advertirá a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia y a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez sobre la necesidad de cumplir su deber de calificación integral de la PCL de las personas y de adelantar el cumplimiento de sus funciones con plena garantía del debido proceso de todas las partes interesadas.

III. DECISIÓN

⁷⁷ Compilado en el Decreto 1072 de 2015.

⁷⁸ Esta Corte ha precisado que, si bien las juntas de calificación tienen derecho a percibir el pago de sus honorarios, “va en contra del derecho fundamental a la seguridad social exigir a los usuarios asumir el costo de los mismos como condición para acceder al servicio, pues son las entidades del sistema, ya sea la entidad promotora de salud a la que se encuentre afiliado el solicitante, el fondo de pensiones, la administradora o aseguradora, la que debe asumir el costo que genere este trámite, para garantizar de manera eficiente el servicio requerido” (ver las sentencias T-045 de 2013 y T-336 de 2020).

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el 2 de agosto de 2023 por la Sala Séptima de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, que confirmó el fallo de primera instancia, que a su vez declaró improcedente la acción de tutela de la referencia. En su lugar, **CONCEDER**, por las razones expuestas en esta providencia, la protección a los derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso del señor *Jorge*, vulnerados por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia y por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Segundo. DEJAR SIN EFECTOS el dictamen No. 0099115-2021 del 21 de enero de 2022 y el dictamen No. 71217574-11194 del 4 de mayo de 2023, emitidos por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia y por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, respectivamente.

Tercero. ORDENAR a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia que, dentro del término de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia califique de nuevo —de manera integral y de conformidad con lo expuesto en esta providencia— la pérdida de capacidad laboral del señor *Jorge*.

Cuarto. ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) que asuma el pago de los honorarios generados por el nuevo trámite de calificación de PCL ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia y los derivados de la eventual calificación de la Junta Nacional, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

Quinto. ADVERTIR a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia y a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez sobre la necesidad cumplir su deber de calificación integral de la PCL de las personas y de adelantar el cumplimiento de sus funciones con plena garantía del debido proceso de todas las partes interesadas.

Sexto. DESVINCULAR a la Administradora de Riesgos Laborales Axa Colpatria del trámite de tutela, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Séptimo. LÍBRESE por Secretaría General la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto estatutario 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General