REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Segunda de Revisión

Sentencia T-147 de 2025

Referencia: expediente T- 10.486.475

Acción de tutela presentada por Mariana contra la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y Colfondos S.A. Pensiones y Cesantías

Tema: debido proceso y calificación integral – dictamen de pérdida de capacidad laboral

Magistrado ponente: Juan Carlos Cortés González

Bogotá D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y por los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Juan Carlos Cortés González, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha dictado la presente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de las sentencias (i) del 24 de julio de 2024 emitida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, que confirmó el fallo de primera instancia (ii) del 04 de julio de 2024, proferida por el Juzgado 054 Civil del Circuito de Bogotá, que declaró la improcedencia de la acción de tutela instaurada por Mariana contra la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y Colfondos S.A. Pensiones y Cesantías.

Síntesis de la decisión

¿Qué estudió la Corte?

La Sala Segunda de Revisión estudió una acción de tutela que se relaciona con el derecho al

debido proceso en los dictámenes de pérdida de capacidad laboral (PCL) que emiten las juntas de calificación de invalidez. En ese sentido, se analizó: (i) si una junta regional de calificación de invalidez vulnera el derecho al debido proceso del sujeto calificado al admitir un recurso de apelación contra un dictamen de pérdida de capacidad laboral que supuestamente ya se encontraba en firme; y (ii) si una junta de calificación de invalidez vulnera dicho derecho al omitir una valoración integral del paciente, en particular, al no considerar en su dictamen la historia clínica completa de la persona, los certificados de discapacidad y las calificaciones emitidas por otras entidades.

¿Qué consideró la Corte?

La Sala encontró que se cumplieron los requisitos de procedencia de la acción de tutela. Luego, procedió a indicar el trámite legal de calificación de pérdida de capacidad laboral y a reiterar la jurisprudencia constitucional que ha desarrollado el deber de calificación integral a cargo de las entidades calificadoras, así como el alcance del debido proceso en el trámite de calificación de la pérdida de capacidad laboral y el deber de motivación y congruencia en los dictámenes emitidos por las juntas de calificación de invalidez.

¿Qué decidió la Corte?

La Sala decidió que se había vulnerado el derecho fundamental al debido proceso de la accionante por la Junta Regional y la Junta Nacional. No obstante, únicamente dejó sin efectos el dictamen de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez con el fin de que fuera esta la que calificara nuevamente a la actora, conforme a los principios de prevalencia del derecho sustancial, economía procesal, celeridad y eficacia.

Las razones por las que se consideró vulnerado el derecho al debido proceso son porque, primero, las juntas no valoraron todos los diagnósticos de la paciente o, en su defecto, no cumplieron con la carga de debida motivación de sus decisiones respecto de la falta de valoración de los mismos. Y, segundo, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez no fundamentó por qué se varió la forma de evaluar el “Título I Calificación / Valoración de las deficiencias” en su dictamen, respecto del dictamen emitido por la Junta Regional.

Por ello, ordenó a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez que calificara de nuevo, de manera integral, la pérdida de capacidad laboral de la accionante.

Por último, advirtió a las juntas sobre la necesidad de cumplir su deber de calificación integral respecto 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. También ordenó a la Procuraduría General de la Nación que evaluara si existía responsabilidad disciplinaria debido a la falta de respuesta de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez respecto a las órdenes impartidas en el trámite de revisión por esta Corporación.

ANTECEDENTES

Aclaración previa

Debido a que la presente providencia contiene información sobre la historia clínica de la accionante, como medida de protección de su intimidad, es necesario ordenar que se suprima su nombre y otros datos que la puedan identificar, pues esta es información sensible conforme al artículo 5° de la Ley 1581 de 2012. Así, este auto tendrá dos versiones. Una en la que se anonimizará el nombre de la demandante y los demás datos que permitan su identificación, que la Secretaría General de la Corte Constitucional remitirá a las partes y autoridades públicas involucradas; y otra, reservada, que no contendrá los datos reales y seguirá el canal previsto por esta Corporación para la difusión de información pública.

1. Hechos y pretensiones que fundamentan la acción de tutela

Hechos. Mariana presentó acción de tutela contra la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y Colfondos S.A. Pensiones y Cesantías.

2. Señaló que en 2019 fue diagnosticada “con temblor no específico” y, posteriormente, con “Parkinson etapa 3”. Esta enfermedad, según la accionante, no tiene cura ni rehabilitación y la condiciona a depender del acompañamiento de una enfermera o cuidadora para poder realizar sus actividades más básicas. Adujo que (i) el Ministerio de Salud y Protección Social realizó, en febrero de 2023, junta médica para verificar su nivel de discapacidad, el cual resultó en un 81 %; (ii) en marzo del 2024, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca estableció su nivel de pérdida de capacidad laboral (en adelante PCL) en 51,10 %; y (iii) en sede de apelación, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez emitió dictamen el 12 de junio de 2024 en el que calificó su nivel de PCL en 46,80 %.

3. Derechos y pretensiones. La actora estimó vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna, a la igualdad y al debido proceso, por cuanto (i) en el momento que la Junta Regional emitió la calificación de PCL, Colfondos S.A. Pensiones y Cesantías apeló dicha decisión sin tener en cuenta que la Junta Regional ya había manifestado que el dictamen se encontraba en firme y (ii) la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, al momento de expedir el dictamen del 12 de junio de 2024 que estableció su nivel de PCL, no valoró su historia clínica de forma integral, ni tampoco consideró lo indicado anteriormente por la Junta Regional y por el Ministerio de Salud y Protección Social. En ese sentido, solicitó que se ordene a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez reconocer y aceptar la nulidad de la calificación de la PCL emitida el 12 de junio del 2024 y que, en consecuencia, se le exonere de pagar los honorarios para una nueva valoración o, de ser el caso, que estos sean cubiertos por Colfondos S.A. Además, instó a que se tuviera en cuenta que es "madre soltera", sin ingresos económicos ni opción de trabajo debido a su enfermedad.

Actuaciones en sede de tutela

4. Auto admisorio, vinculación oficiosa y contestación de los accionados. El 19 de junio de 2024, el Juzgado 054 Civil del Circuito de Bogotá admitió la acción de tutela, corrió traslado a los accionados, vinculó oficiosamente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca y al Ministerio de Salud y Protección Social, con el fin de que se pronunciaran y enviaran un informe detallado sobre los antecedentes del caso, y requirió a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca y a Colfondos S.A. Pensiones y Cesantías para que remitieran la copia íntegra del expediente administrativo del asunto bajo estudio. Las entidades demandadas y las vinculadas contestaron lo siguiente:

(i) La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca informó que el 16 de marzo de 2024 emitió el Dictamen n.° 53031896 – 2804, mediante el cual se calificaron los diagnósticos de "Temblor no especificado, trastorno disociativo [de conversión], no especificado – Trastorno mixto de ansiedad y depresión, con una pérdida de [c]apacidad [l]aboral de 51.10 %, de [o]rigen [e]nfermedad [c]omún y [f]echa de [e]structuración 02 de julio de 2020".

Sumado a lo anterior, precisó que contra dicha calificación se presentó recurso de apelación,

razón por la cual, remitió el caso a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez que resolvió el asunto el 12 de junio de 2024.

Así las cosas, señaló que el proceso de calificación de la accionante culminó con el dictamen proferido en segunda instancia por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.5.1.43 del Decreto 1072 de 2015. Además, destacó que el parágrafo del artículo 2.2.5.1.42 de la referida norma, es enfático en señalar que una vez se encuentran en firme los dictámenes, la única vía posible para desvirtuarlos es a través de una demanda ordinaria ante la jurisdicción laboral. Por lo tanto, solicitó declarar la improcedencia de la presente acción de tutela o, de ser el caso, desvincularla del proceso, por cuanto en ningún momento ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante.

(ii) Colfondos S.A. Pensiones y Cesantías refirió que el 27 de septiembre de 2023 se inició proceso de calificación de PCL de la señora Mariana. Por lo que, el 03 de octubre de 2023, bajo la póliza de seguro provisional que suscribió con la Aseguradora Bolívar se procedió con el estudio del trámite de PCL que finalizó el 16 de noviembre del mismo año con un dictamen del 25,40 %.

Conforme a lo anterior, el caso pasó a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá, que el 16 de marzo de 2024 emitió dictamen de PCL con porcentaje superior al 50 %, razón por la cual se interpuso recurso de apelación por la entidad, el cual fue resuelto por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez el 12 de junio de 2024, calificándose la PCL en un 46,80 %.

Finalmente, consideró que no existía legitimación en la causa por pasiva, la acción de tutela era improcedente y no se evidenciaba un perjuicio irremediable en cabeza de la accionante. De esta forma, solicitó la declaración de improcedencia de la acción o, en su defecto, su desvinvulación del proceso.

(iii) La Junta Nacional de Calificación de Invalidez señaló que la accionante no cuenta con ningún trámite pendiente de calificación y destacó que la misma fue calificada el 12 de junio de 2024 bajo el radicado n.° JN02202408421. En consecuencia, solicitó su desvinculación del caso concreto, ya que no se ha vulnerado ningún derecho fundamental de la accionante.

5. Decisión judicial de primera instancia. Surtido el trámite de rigor, mediante sentencia del

04 de julio de 2024, el Juzgado 054 Civil del Circuito de Bogotá resolvió declarar la improcedencia de la acción de tutela porque la pretensión principal de la accionante se dirige a que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez declare la nulidad del dictamen de calificación de PCL emitido el 12 de junio del 2024 y, por lo tanto, “la controversia planteada puede desatarse a través de los mecanismos judiciales ordinarios previstos por el legislador”.

6. Además, el juzgado destacó que en el caso concreto no se argumentó un perjuicio irremediable, pues si bien la accionante adujo ser una persona en condición de discapacidad, que depende en su totalidad de un tercero para suplir actividades básicas, que es madre soltera, y que no cuenta con ingresos económicos, el despacho pudo constatar que, aunque es cierto que la demandante tiene una disminución de su capacidad laboral y es madre de una menor de 14 años, ella tiene 38 años de edad, cuenta con el apoyo y soporte de su compañero permanente y no se acreditó la precariedad económica del hogar.

7. Por último, la autoridad judicial indicó que no contaba “con los conceptos técnico-científicos ni médicos probatorios para debatir la calificación emitida por la entidad accionada”.

8. Impugnación. La accionante cuestionó la decisión del juez de primera instancia, ya que (i) no tuvo en cuenta su condición de sujeto de especial protección constitucional, al ser una paciente diagnosticada con Parkinson etapa 3 y trastorno de ansiedad y depresión. Además, de ser madre cabeza de familia de dos menores de edad y estar califica en el Sisbén como una persona en condiciones de pobreza extrema; (ii) no tiene acceso a trabajo por su situación de salud; (iii) no es cierto que tiene un compañero permanente o vínculo marital; (iv) no se presumieron ciertos los hechos de las juntas médicas realizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social y por la Junta Regional de Bogotá y Cundinamarca; (v) tampoco se tuvo en cuenta la historia clínica que se anexó al trámite de tutela, en la que consta que el neurólogo certificó su dependencia total respecto del apoyo de otra persona para el desarrollo de sus actividades diarias; y (vi) se le ha negado el derecho a apelar la calificación dictaminada por la Junta Nacional, ya que no cuenta con un apoderado judicial al que pueda pagarle honorarios. Así, señaló que la acción de tutela procede, cuando menos, como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

9. Decisión judicial de segunda instancia. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá,

Sala Civil, mediante sentencia del 24 de julio de 2024, confirmó el fallo de primera instancia. Señaló que la accionante pretende que se decrete la nulidad de la calificación realizada por la Junta Nacional de Calificación el pasado 12 de junio, o en su defecto, que se ordene la forzosa aceptación del recurso de alzada en contra de dicha determinación. No obstante, "tal queja no puede ser abordada en sede constitucional, habida cuenta que la acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad, como quiera que la accionante no agotó los medios de defensa que el ordenamiento jurídico contempla para rebatir la legalidad de las decisiones adoptadas por las accionadas; siendo ese el escenario donde le correspondía plantear las irregularidades que vino a exponer por la senda de tutela".

10. Además, indicó que si la accionante estaba en desacuerdo con la calificación realizada por la Junta Nacional de Invalidez, pudo haber solicitado aclaración o adición a dicho porcentaje, allegando, si era del caso, copia de la historia clínica y de los demás elementos que llevaran a dicha convicción; sin embargo, no lo hizo. Resaltó que "no es de recibo que la promotora pretenda crear una nueva instancia, cuando lo cierto es que, contó con todas las garantías constitucionales dentro del trámite llevado a cabo por los entes fustigados y no los agotó".

11. Finalmente, el Tribunal advirtió que en esta ocasión no es viable flexibilizar la procedencia del amparo, toda vez que la accionante no demostró una circunstancia de urgencia o peligro inminente para que de manera excepcional procediera la intervención de la justicia constitucional en aras de evitar un perjuicio irremediable.

. Actuaciones en sede de revisión

12. Mediante Auto del 30 de septiembre de 2024, la Sala de Selección Número Nueve del mismo año escogió el expediente T-10.486.475 para revisión. El 15 de octubre de 2024, la Secretaría General lo remitió al despacho del magistrado sustanciador para lo de su competencia.

13. Autos de pruebas. Por medio de Auto del 24 de octubre de 2024, el despacho sustanciador resolvió: (i) formular algunas preguntas a la demandante para conocer su situación actual de salud, económica y familiar; (ii) solicitar a la E.P.S. a la que aquella se encuentra afiliada la historia clínica de la accionante, entre otros documentos, y plantearle algunos interrogantes relacionados con el asunto en revisión; (iii) decretar la consulta de

información de la demandante en las bases de datos públicas del SISBEN, la ADRES y el RUAF; (iv) indagar a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez sobre algunos aspectos del dictamen de PCL emitido el 12 de junio de 2024; y (v) ordenar a Colfondos S.A. Pensiones y Cesantías que informara las razones por las cuales interpuso el recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación contra el dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, y que allegara el respectivo memorial contentivo del mismo.

14. Recepción de pruebas. La accionante, Colfondos S.A. Pensiones y Cesantías y la EPS Sanitas allegaron su respuesta y material probatorio a esta Corporación. No obstante, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez guardó silencio. Adicionalmente, se realizó la consulta de bases públicas por parte del despacho sustanciador.

Tabla 1. Intervenciones del primer auto de pruebas
Respuesta de Mariana
Indicó que su núcleo familiar está compuesto por ella y por su hija, quien tiene 15 años. Precisó que vive en una habitación que arrienda, en estrato 2. Además, señaló que debido a su enfermedad no trabaja desde hace 2 años y, por lo tanto, depende del subsidio que le da la Secretaría de Integración Social para personas en situación de discapacidad.

En cuanto a sus diagnósticos, destacó que (i) es su hija quien se encarga de cuidarla, ya que depende completamente de otra persona para la realización de actividades como caminar, ir al baño o alimentarse; (ii) el 15 de febrero del 2024, el médico le ordenó ir suspendiendo los medicamentos que ha consumido por más de 5 años “para iniciar el tratamiento con Levodopa, medicamento que se utiliza para el Parkinson etapa 3”; (iii) padece de ansiedad y depresión desde hace 5 años; (iv) fue diagnosticada con “un tumor cerebral (merengioma) en el seno cavernoso que está comprometiendo totalmente el nervio óptico (neuropatía óptica)”, por lo cual no puede ser operada sino que debe ser tratada por medio de radioterapia; y (v) es paciente de esclerosis múltiple.

La accionante adjuntó un reporte de la Defensoría del Pueblo que se emitió bajo visita domiciliaria y en el cual se informa sobre su estado de salud, nivel socioeconómico, entre otros. Asimismo, la actora reiteró varios argumentos expuestos en sede de instancia.
Colfondos S.A. Pensiones y Cesantías
Anexó el recurso de apelación que presentó Seguros Bolívar contra el dictamen emitido el 16

de marzo de 2024 por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca y sintetizó sus principales argumentos de la siguiente forma: (i) los hallazgos clínicos y conceptos especializados no establecen como diagnóstico un temblor esencial; (ii) no se fundamenta la asignación de las secuelas de la esfera mental por un trastorno del humor; (iii) el estado clínico y funcional documentado en la evolución de las secuelas calificadas no sustenta el grado de compromiso del rol laboral asignado por la Junta Regional; (iv) el estado clínico, funcional y la evolución de las secuelas calificadas, no fundamentan la severidad de la afectación de las diferentes categorías ocupacionales; y (v) la fecha de estructuración asignada por la Junta Regional no fundamenta la PCL calificada ni el estado de invalidez.

EPS Sanitas

Informó que, consultada su base de datos, no se evidenciaba que la paciente hubiera sido diagnosticada con Parkinson. Por lo tanto, precisó que los diagnósticos que se encuentran registrados en la historia clínica de la actora son: “Temblor esencial (G250), Temblor no especificado (R251), Otras formas especificadas de temblor (G252), Distonía, no especificada (G249) y, Trastorno somatomorfo, no especificado (F459)”.

Asimismo, precisó que el concepto de rehabilitación generado por la EPS determinó un pronóstico desfavorable de origen común para el diagnóstico “temblor esencial” y, por lo tanto, se remitió el mismo a Colfondos S.A., conforme el Decreto Ley 019 de 2012.

15. De acuerdo con las intervenciones recibidas, el despacho sustanciador resolvió emitir otro auto de pruebas el 18 de noviembre de 2024 en el cual se ordenó (i) a la EPS Sanitas, que allegara la historia clínica completa de la señora Mariana y respondiera algunos interrogantes relacionados sobre el asunto, así como que se contrastara la historia clínica aportada por la accionante con la que se encuentra en la base de datos de la institución, entre otros aspectos; (ii) a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca y a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, que enviaran el expediente completo de PCL de la señora Mariana; (iii) a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca que informara sobre algunos aspectos claves del dictamen de PCL emitido por dicha entidad; y (iv) a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, que respondiera las preguntas realizadas en el Auto del 24 de octubre de 2024.

16. Recepción de pruebas. La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y

Cundinamarca allegó la información solicitada, mientras que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez guardó silencio nuevamente. La EPS Sanitas respondió y emitió la documentación requerida, no obstante, su respuesta no fue clara.

Tabla 2. Intervenciones del segundo auto de pruebas
Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca
Precisó las fechas en que (i) se notificó el dictamen de PCL del 16 de marzo de 2024 emitido por la Junta Regional, (ii) se interpusieron los recursos contra el mismo y (iii) se realizó el pago de los honorarios para remitir el asunto a la Junta Nacional. Adicionalmente, anexó el expediente completo de la accionante ante la Junta Regional.
EPS Sanitas
Allegó la historia clínica de la actora. Refirió que revisadas las historias clínicas desde el 2017 hasta el 2024, no se encuentra especificado el diagnóstico de Parkinson etapa 3 y que el 21 de junio de 2024 el diagnóstico que emitió la Dra. Anamaria Villamizar Caycedo fue: "1. Temblor distónico vs temblor con componente funcional (psicógeno) que predomina en el cuadro vs temblor con componente funcional (psicógeno) que predomina en el cuadro 2. TR MIXTO DE ANSIEDAD Y DEPRESIÓN".

Además, confirmó que el 21 de agosto de 2024 se diagnosticó a la accionante con "Tumor benigno de las meninges cerebrales (D320)", siendo la radioterapia el "manejo" ideal para el caso concreto. No obstante, indicó que "el meningioma en el seno cavernoso izquierdo no tiene que ver con el temblor".

17. Debido a que no era claro si el 21 de junio de 2024, la Dra. Ana María Villamizar, quien es médica de la EPS Sanitas en la especialidad de neurología, diagnosticó a la señora Mariana con Parkinson etapa 3, el 28 de noviembre de 2024, el magistrado sustanciador decretó nuevas pruebas. En el auto se ordenó a la EPS Sanitas que (i) aclarara si el 21 de junio de 2024, la Dra. Ana María Villamizar diagnosticó a la señora Mariana con Parkinson etapa 3, (ii) allegara declaración de la médica tratante en la que se indicara cuál fue el diagnóstico emitido por ella el 21 de junio de 2024 a la señora Mariana; y (iii) se anexara copia de los documentos médicos entregados a la accionante en la consulta del 21 de junio de 2024.

18. Recepción de pruebas. La EPS Sanitas allegó respuesta.

Tabla 3. Intervención del tercer auto de pruebas

EPS Sanitas

Señaló que la “usuaria no fue diagnosticada con Parkinson etapa 3” y, por lo tanto, se adjuntó historia clínica del 21 de junio del 2024 por la especialidad de Neurología para soportar lo dicho. Adicionalmente, se adjuntaron los soportes remitidos de la consulta del 21 de junio de 2024, que comprenden orden de medicamentos, orden de neurología e historia clínica, los cuales se encuentran firmados por la Dra. Anamaria Leonor Del Rosario Villamizar Caycedo – Neurología CC 52693531 – RM. 52693531 con diagnóstico principal: “Otras formas especificadas de temblor (G252)”, diagnóstico asociado “1: Distonía, no especificada (G249)”.

. CONSIDERACIONES

Competencia

19. De acuerdo con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional es competente para analizar los fallos de tutela proferidos por los jueces de instancia en el presente caso.

2. Análisis de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela

Tabla 4. Requisitos de procedibilidad

Requisito

Acreditación

Legitimación en la causa por activa

Se encuentra acreditado el presupuesto de legitimación por activa, pues la accionante, persona natural, interpuso la acción de tutela en nombre propio con el fin de que se protegieran los derechos fundamentales de los que es titular (al mínimo vital, a la vida digna, a la igualdad y al debido proceso).

Legitimación en la causa por pasiva

Se satisface el requisito de legitimación en la causa por pasiva respecto de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca y de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, pero no respecto de Colfondos S.A. Pensiones y Cesantías y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Lo anterior, por cuanto se encuentra que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de

Bogotá y Cundinamarca y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez podrían ser las entidades responsables de las acciones u omisiones que identifica la accionante como transgresoras de sus derechos fundamentales. En efecto, la Junta Regional tiene el deber de hacer cumplir los requisitos legales para la admisión de los recursos de apelación que se presentan contra el dictamen de PCL de la misma y, específicamente, la Junta Nacional es la acusada de no haber tenido en cuenta la historia clínica de la accionante de forma integral para la emisión de su dictamen de PCL, y de no haber considerado lo valorado anteriormente por la Junta Regional y por el Ministerio de Salud y Protección Social en dicho procedimiento.

Por otro lado, la presentación del recurso de reposición y en subsidio de apelación por parte de Colfondos S.A. Pensiones y Cesantías contra el dictamen de PCL del 16 de marzo de 2024 de la Junta Regional, se desprende del ejercicio de su derecho de defensa y contradicción. En ese sentido, de existir algún tipo de irregularidad procesal en la admisión del recurso de apelación, sería responsabilidad de la Junta Regional por ser esta la encargada de hacer cumplir los términos que precisa la ley para el asunto, tal como se mencionó anteriormente. Así las cosas, no resulta admisible que Colfondos S.A. Pensiones y Cesantías haya vulnerado o amenazado por acción u omisión los derechos alegados por la accionante.

Adicionalmente, en el proceso de tutela no se identifica acción u omisión alguna que se endilgue al Ministerio de Salud y Protección Social; por el contrario, la accionante cuando hace referencia a esta entidad es con el fin de que se tenga en cuenta el certificado de discapacidad emitido por ella el 19 de febrero de 2023.

En consecuencia, dado que Colfondos S.A. Pensiones y Cesantías y el Ministerio de Salud y Protección Social no tienen legitimación en la causa por pasiva, se advierte que serán desvinculadas de este trámite de tutela.

Inmediatez

Se verifica el cumplimiento del requisito de inmediatez, en tanto la 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. La Junta Nacional de Calificación de Invalidez profirió dictamen de PCL el día 12 de junio de 2024 y la acción de tutela fue admitida por el juez de primera instancia el 19 de junio de 2024, es decir que la demanda fue presentada en la primera semana posterior a la fecha del dictamen de la Junta Nacional.

Subsidiariedad

Se encuentra acreditado el presupuesto de subsidiariedad. El artículo 2.2.5.1.42 del Decreto 1072 de 2015 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 transitorio.

En relación con la idoneidad del mecanismo de defensa judicial, la jurisprudencia ha advertido que se debe hacer el análisis a partir de las circunstancias específicas del accionante. Y, por otro lado, ha señalado que el análisis del presupuesto de subsidiariedad debe flexibilizarse cuando están en juego los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional.

En consideración de lo anterior, la Sala concluye que, en el caso concreto, aunque Mariana cuenta con mecanismos de defensa judicial ante la jurisdicción ordinaria y dichos mecanismos podrían llegar a ser idóneos, en cualquier caso, estos no son eficaces para garantizar la protección oportuna de los derechos de la accionante porque:

Se trata de un sujeto de especial protección constitucional debido a los impactos que sus diagnósticos médicos tienen en el desarrollo cotidiano de sus actividades más básicas. Como lo indicó en la demanda de tutela, la señora Mariana requiere la asistencia de un tercero para realizar actividades cotidianas (alimentarse, bañarse, entre otros). En este sentido, la actora enfrenta una serie de barreras que dificultan su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás. Asimismo, estas características de la accionante condujeron a que las juntas de calificación dictaminaran que su PCL es, en cualquier caso, superior al 45 % (51.10 % de acuerdo con la Junta Regional, y 46.80 % según la Junta Nacional). Adicionalmente, la accionante también es considerada un sujeto de especial protección, en cuanto es madre cabeza de familia de una menor de edad de 15 años.

() Conforme con la jurisprudencia de esta Corte, cuando se trata de sujetos de especial

protección constitucional, las cargas y los tiempos del proceso ordinario tienden a hacerlo ineficaz de cara a la protección de los derechos fundamentales de esa población. Esta situación justifica, por lo tanto, un tratamiento diferencial positivo en este tipo de análisis, que admite la intervención del juez de tutela.

() La señora Mariana 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, al consultar la página del Sisbén, se observa que la accionante aparece clasificada en el grupo B1, es decir, que se encuentra en el grupo de pobreza moderada. Además, la situación de vulnerabilidad de la accionante quedó acreditada por medio del informe de la Defensoría del Pueblo que allegó junto con su respuesta al auto de pruebas del 24 de octubre de 2024, en el cual se indicó que (a) la señora Mariana es cabeza de familia y vive con su hija de 15 años, quien cuida de ella; (b) en la actualidad y debido a su situación de discapacidad no posee empleo; (c) están afiliadas al régimen subsidiado de salud en la EPS SANITAS; (d) sus ingresos dependen exclusivamente del Programa Ingreso Mínimo Garantizado operado por la Secretaría de Integración Social, por un concepto de $216.000 COP mensuales; entre otros.

Por esta razón, la Sala Segunda de Revisión concluye que, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, se dan las condiciones para flexibilizar el análisis del presupuesto de subsidiariedad. En este caso, dicho criterio se satisface, bajo el entendido de que concurren los escenarios jurisprudenciales que justifican, de manera excepcional, la intervención del juez de tutela, aun cuando existan otras vías judiciales ante la jurisdicción ordinaria laboral para impugnar los dictámenes de las juntas.

Finalmente, esta Sala considera que el juez de segunda instancia erró al sostener que la accionante podía presentar una solicitud de aclaración o adición para modificar el porcentaje de PCL otorgado por la Junta Nacional. El artículo 2.2.5.1.40 del Decreto 1072 de 2015, que regula las solicitudes de aclaración y corrección de dictámenes, establece que “[l]as Juntas de Calificación de Invalidez pueden corregir errores tipográficos, ortográficos o aritméticos que no modifiquen el fondo de la decisión”. En consecuencia, este tipo de solicitudes no constituyen un mecanismo válido para que las juntas reevalúen el porcentaje de PCL asignado en un dictamen, ya que este constituye su esencia o fondo. Por lo tanto, no puede exigirse a la accionante la interposición de dicha solicitud como requisito para cumplir con la

subsidiariedad. Asimismo, se recuerda que el artículo 9° del Decreto 2591 de 1991 dispone que “no será necesario interponer previamente la reposición y otro recurso administrativo para presentar la solicitud de tutela”.

20. En consecuencia, la acción de tutela reúne los requisitos de procedibilidad y la Sala procederá a pronunciarse sobre el fondo del asunto.
3. Delimitación del asunto objeto de decisión, problemas jurídicos y estructura de la decisión

21. En el presente caso, Mariana acudió a la acción de tutela porque (i) Colfondos S.A. Pensiones y Cesantías apeló el dictamen de PCL emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca cuando esta, aparentemente, ya había manifestado que el dictamen se encontraba en firme y (ii) la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, presuntamente, omitió realizar una valoración de su PCL conforme a su historia clínica y lo considerado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca y por el Ministerio de Salud y Protección Social.

22. No obstante, como se expresó anteriormente, la presente acción de tutela no procede contra Colfondos S.A. Pensiones y Cesantías ni contra el Ministerio de Salud y Protección Social, por tanto no se encontró acreditado el requisito de legitimación por pasiva y, en ese sentido esta Sala se enfocará únicamente en la posible responsabilidad que tienen la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez sobre el asunto.

23. Es preciso mencionar que la accionante alegó que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez no valoró para la emisión del dictamen de PCL con fecha del 12 de junio de 2024 que: (i) desde el año 2019 fue diagnosticada con temblor no especificado y que el último neurólogo la diagnosticó con “Parkinson 3”; (ii) siempre requiere la compañía de una persona que la asista en sus actividades diarias; (iii) el Ministerio de Salud y Protección Social verificó su nivel de discapacidad en 81 %; y (iv) la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca calificó su PCL en un 51.10 %.

24. De esa forma, la accionante consideró que se le están vulnerando sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna, a la igualdad y al debido proceso. Sin embargo, esta Sala de Revisión no estudiará una posible afectación a los tres primeros, toda vez que, aunque la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la calificación de la PCL

está consagrada como un derecho para proteger otros derechos fundamentales de las personas, en el caso concreto los hechos y pretensiones de la accionante se enfocan únicamente en el debido proceso aplicable al trámite de calificación, pues en ningún momento se hizo referencia en la demanda o durante el trámite de tutela, por ejemplo, al posible derecho a la pensión por invalidez de la accionante o a que la misma pudiera cumplir con los demás requisitos exigidos para acceder a ese tipo de pensión, entre otros. La Sala no tiene conocimiento ni material probatorio que refleje que la accionante tiene derecho a una determinada evaluación de su PCL y a lo que podría consecuentemente reconocérsele en el sistema de seguridad social, situaciones que eventualmente estarían relacionadas con una posible afectación al derecho al mínimo vital, por falta de acceso al derecho a la pensión. La Sala tampoco cuenta con evidencia que demuestre discriminación alguna que afecte el derecho a la igualdad de la demandante, pues no existen hechos o pretensiones relacionadas con que la accionante haya sido tratada de manera desigual frente a otras personas que estuvieran en sus mismas circunstancias.

25. Adicionalmente, se aclara que conforme a las facultades extra y ultra petita del juez de tutela, esta Sala revisara tanto el dictamen de PCL del 12 de junio de 2024 emitido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, tal como pretende la accionante, como el dictamen del 16 de marzo de 2024 de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca. Lo anterior, como quiera que, dada la naturaleza del amparo constitucional y sobre la base de los principios procesales que rigen esta actuación, al juez de tutela le corresponde determinar con certeza cuál o cuáles son los derechos fundamentales que pueden ser objeto de vulneración o de amenaza, con la finalidad de garantizar su efectiva protección, siempre que dicho alcance se sustente en los hechos de la tutela y en las pruebas aportadas, recaudadas y valoradas. Al respecto, en la Sentencia SU-150 de 2021 se reiteró que:

“La Sala Plena de esta Corporación ha justificado el uso de las facultades extra y ultra petita del juez constitucional en su función de control concreto en el deber que le fue impuesto en el artículo 241 Superior de preservar la integridad de la Constitución Política y el alcance del artículo 86 de la misma Carta. De esta forma, en procura de la protección de las garantías fundamentales de la persona que acude a la acción de tutela, la Sala puede realizar un estudio del caso que no solamente se circunscriba a las pretensiones esbozadas en la demanda, sino que, además, contemple todas aquellas posibilidades a que tenga derecho

legalmente y que aseguren el cuidado de las prerrogativas del peticionario. Sobre el particular, en el Auto No. 360 de 2006, esta Corte indicó que el juez de tutela tiene permitido examinar los hechos de la demanda y determinar cuáles son los derechos fundamentales amenazados y/o vulnerados, sin que deba circunscribirse únicamente a los hechos de la demanda. (…)

Lo anterior permite concluir que el juez de tutela tiene la facultad de emitir fallos extra y ultra petita, cuando de la situación fáctica (…) puede evidenciar la vulneración de un derecho fundamental, aun cuando su protección no haya sido solicitada por el peticionario (…)".

26. Por lo tanto, esta Sala de Revisión estudiará los siguientes problemas jurídicos

¿Una junta regional de calificación de invalidez vulnera el derecho al debido proceso del sujeto calificado al admitir un recurso de apelación presentado contra un dictamen de pérdida de capacidad laboral que supuestamente ya se encontraba en firme?

() ¿Una junta de calificación de invalidez vulnera el derecho al debido proceso del sujeto calificado al omitir una valoración integral del paciente? En particular, ¿se afecta este derecho si, al emitir su dictamen, la junta no considera la historia clínica completa de la persona, los certificados de discapacidad y las calificaciones otorgadas por otras entidades?

27. Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala en primer lugar hará referencia al trámite legal de calificación de pérdida de capacidad laboral. Posteriormente, reiterará la jurisprudencia constitucional que ha desarrollado el deber de calificación integral que tienen las entidades calificadoras. Luego, hará algunas precisiones respecto del alcance del debido proceso en el trámite de calificación de la pérdida de capacidad laboral (PCL) y, también, desarrollará la jurisprudencia relacionada con el deber de motivación y congruencia en los dictámenes emitidos por las juntas de calificación de invalidez. Finalmente, analizara el caso concreto y proferirá una decisión de fondo.

4. Fundamentos para el análisis de fondo

4.1. Trámite legal de calificación de la pérdida de capacidad laboral PCL

28. En el Sistema General de Seguridad Social la calificación de la PCL es un derecho de los afiliados, que se convierte en varias ocasiones en una vía de acceso a prestaciones

asistenciales y económicas relacionadas con la salud, la vida digna, el mínimo vital y la seguridad social. 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 %.

29. 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), 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).

30. 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 del grado de PCL y de su origen en primera y segunda instancia, respectivamente.

31. En ese sentido, las etapas que comprende el procedimiento de calificación de la PCL son: (i) recepción, radicación, pago de honorarios y reparto del expediente ante la junta regional correspondiente, (ii) valoración del paciente, (iii) dictamen de PCL en primera instancia, (iv) notificación del dictamen, (v) aclaración y corrección del dictamen y presentación de recursos, (vi) pago de honorarios si es el caso, (vii) procedimiento ante la Junta Nacional de Calificación de invalidez, (viii) dictamen de PCL en segunda instancia, (ix) firmeza del dictamen y (x) controversia con los dictámenes de las juntas de calificación.

32. En lo que respecta a la recepción y radicación, el artículo 2.2.5.1.33 del Decreto 1072 de 2015 establece que las solicitudes de dictámenes que se presenten ante las juntas de calificación de invalidez deben contener todos los documentos exigidos en el artículo 2.2.5.1.28 del mismo decreto. La solicitud debe radicarse de forma completa, luego de lo cual el director administrativo y financiero procederá a realizar el reparto del expediente a los médicos integrantes de la junta dentro de los 2 días hábiles siguientes. Lo anterior, siempre y cuando se haya realizado el pago de los honorarios, pues conforme al artículo 2.2.5.1.16 las juntas regionales y la nacional recibirán, de forma anticipada a la solicitud de dictamen, el equivalente a un (1) salario mínimo mensual legal vigente por parte del solicitante.

33. Cumplido el trámite inicial y recibida la solicitud por el “médico ponente”, el director administrativo y financiero de la junta citará al paciente dentro de los 2 días hábiles siguientes para la realización de su valoración, la cual deberá realizarse dentro de los 10 días siguientes. De no solicitarse la práctica de pruebas o valoración de especialistas, se radicará el proyecto de dictamen dentro de los siguientes 5 días para que el director administrativo y financiero proceda a agendarlo en la siguiente audiencia privada de decisión, en la que se presentará la ponencia del caso y, si la mayoría de los integrantes lo aprueban, se emitirá el dictamen de PCL.

34. Posteriormente, las juntas regionales de calificación deberán notificar a las partes el dictamen, el cual puede ser corregido a petición de parte o de oficio, siempre y cuando se trate de errores tipográficos, ortográficos o aritméticos que no modifiquen el fondo de la decisión.

35. En cuanto a los recursos que admite el dictamen de PCL proferido por las juntas regionales, el artículo 2.2.5.1.41 del Decreto 1072 de 2015 dispone que proceden los recursos de reposición y/o apelación dentro de los 10 días siguientes a la notificación del dictamen. El recurso de reposición deberá ser resuelto por las juntas regionales dentro de los 10 días calendario siguientes a su recepción.

36. Por otro lado, cuando se presente el recurso de apelación, las juntas regionales de calificación de invalidez solo remitirán el expediente a la junta nacional si se allega la consignación de los honorarios a favor de esta última, conforme a lo expuesto anteriormente. Presentado el recurso de apelación en tiempo y habiéndose pagado los honorarios, el director administrativo y financiero de la junta regional enviará todo el expediente, con la documentación que sirvió de fundamento para el dictamen, dentro de los 2 días hábiles siguientes a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

37. Si el recurso de reposición y/o apelación no fue presentado en tiempo, el director administrativo y financiero así lo informará a la junta de calificación de invalidez o a la sala de decisión respectiva en la sesión siguiente, quedando en firme el dictamen emitido. Al respecto, es de aclarar que los dictámenes y decisiones que resuelven los recursos de las juntas no constituyen actos administrativos.

38. En todo caso, de procederse con la revisión del recurso de apelación por la Junta Nacional

de Calificación de Invalidez, como ente de segunda instancia, esta deberá acogerse al procedimiento establecido en los artículos 2.2.5.1.33, 2.2.5.1.34, 2.2.5.1.36, 2.2.5.1.37, 2.2.5.1.39 y 2.2.5.1.40 del Decreto 1072 de 2015, que es el mismo que se describió anteriormente.

39. Finalmente, es de aclarar que una vez queden en firme los dictámenes de PCL, emitidos bien sea por las juntas regionales o por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, según corresponda en cada caso concreto, estos podrán ser controvertidos mediante demanda y dirimidos por la justicia laboral ordinaria, de conformidad con lo previsto en el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y en el artículo 2.2.5.1.42 del Decreto 1072 de 2015.

4.2. La calificación de pérdida de capacidad laboral y el deber de calificación integral. Reiteración de jurisprudencia

40. 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 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.

41. Este fue el caso del parágrafo 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”. Esta disposición fue declarada inexequible 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 (hoy Sistema de Riesgos Laborales). No obstante, el Legislador la reprodujo en el parágrafo 1 del artículo 1 de la Ley 776 de 2002.

42. La situación descrita fue analizada por esta Corte en la C-425 de 2005. Al respecto, esta Corporación concluyó que el parágrafo 1 del artículo 1 de la Ley 776 de 2002 era inexequible porque conducía a la desprotección de las personas que materialmente presentaban 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. La Corte Constitucional 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 CP.

43. A partir de dicho fallo se reconoció la noción de calificación integral en la jurisprudencia constitucional, la cual ha sido objeto de aplicación y posteriores desarrollos en materia de tutela. 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".

44. Posteriormente, se profirió la Sentencia T-518 de 2011 que desarrolló aún más la noción de calificación integral. En esa decisión la Corte retomó la Sentencia C-425 de 2005 y concluyó 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". Así, 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]".

45. La comprensión de la calificación integral como un deber de las entidades que cumplen dicha tarea 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".

46. Luego, en la Sentencia T-341 de 2013, 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, se precisó que la calificación de PCL puede originarse no solo en una enfermedad o accidente laboral claramente identificado, sino también en patologías derivadas de la evolución posterior de esa enfermedad o accidente, o de cualquier otra situación de salud de origen común. Finalmente, esa providencia indicó que la valoración de PCL no está sujeta a un plazo 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".

47. Los mencionados desarrollos respecto del proceso de calificación integral fueron recogidos por las normas de derecho positivo que regulan actualmente la calificación de PCL. En esta línea, el artículo 2.2.5.1.50 del Decreto 1072 de 2015 dispone expresamente que:

"Las 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".

48. 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 Ocupacional prevé la integralidad como uno de los principios del proceso de valoración de la PCL. Al respecto, dicho 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".

49. Así las cosas, la calificación integral es un deber de las entidades encargadas de adelantar el proceso de valoración de la PCL de las personas, y ello comporta tener en cuenta todos los factores con incidencia en la PCL del sujeto calificado, sin importar el origen laboral o común de aquellos.

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

50. El debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política como una garantía y un derecho fundamental de aplicación inmediata, tanto para los juicios y procedimientos judiciales, como para todas las actuaciones administrativas. Está compuesto por tres ejes fundamentales: (i) el derecho de defensa y contradicción, (ii) el impulso y trámite de los procesos conforme con las formas establecidas para cada juicio o procedimiento y (iii) que el asunto sea resuelto por el juez o funcionario competente para ello.

51. En consecuencia, la jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como "el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca 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".

52. Si bien los dictámenes emitidos por las Juntas de Calificación de Invalidez no son actos administrativos, conforme al artículo 2.2.5.1.38 del Decreto 1072 de 2015, el derecho al debido proceso no puede ser ajeno a este tipo de procedimientos. Por tanto, la Corte Constitucional ha extendido las garantías del debido proceso administrativo a los trámites de calificación de PCL, tal como indican las Sentencias T-160 de 2021 y T-170 de 2024.

53. Asimismo, en la Sentencia T-119 de 2013, 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 tengan el deber de 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.

54. 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 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.

55. En la Sentencia T-165 de 2012, la Corte resolvió el caso de una persona que fue calificada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Tolima con una PCL del 45,35 % como consecuencia de un accidente laboral; ese dictamen fue apelado por el actor porque la junta regional no tuvo en cuenta en su valoración que como consecuencia del accidente había perdido una de las extremidades superiores. No obstante, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez consideró que la valoración de primera instancia fue adecuada.

56. En el mencionado caso, 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 ejercer las actividades previas en iguales condiciones. Así, dado que la Junta Regional de Calificación de Invalidez del 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.

57. En la misma línea, la Sentencia T-170 de 2024 analizó el caso de una persona en

situación de discapacidad y múltiples afectaciones de salud que alegaba que no se había tenido en cuenta, ni por la junta regional ni por la junta nacional, un dictamen previo de PCL de origen laboral derivado de un accidente que resultó en la amputación de su pulgar izquierdo. En esta oportunidad, la Corte Constitucional recordó el deber de calificación integral que tienen las entidades encargadas de los dictámenes de PCL de las personas, y 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. En ese sentido, ordenó a la Junta Regional de Calificación de Invalidez evaluar de nuevo y de manera integral la PCL del demandante.

58. De lo expuesto, se concluye que las garantías del debido proceso se extienden a los trámites de calificación de PCL adelantados por las respectivas juntas de calificación, y que su inobservancia puede conducir a la violación de los derechos fundamentales, lo que justifica la intervención del juez constitucional, en el sentido de ordenar la realización de nuevas valoraciones y la emisión de nuevos dictámenes de PCL.

4.4. El deber de motivación y congruencia en los dictámenes emitidos por las juntas de calificación de invalidez

59. La Corte ha definido la calificación de pérdida de capacidad laboral como “la valoración realizada por expertos con el objeto de determinar el porcentaje de afectación de las capacidades y facultades que una persona sufrió ya sea por una enfermedad laboral, de origen común o un accidente”. En este sentido, ha señalado que los dictámenes de pérdida de capacidad laboral que emiten las autoridades deben contar con los elementos mínimos que permitan determinar la situación de salud de quienes son evaluados. Además, deben corresponder a los parámetros científicos y técnicos propios de esta disciplina.

60. En concordancia con el derecho al debido proceso antes expuesto, la Corte Constitucional ha sido consistente en señalar que los dictámenes médicos deben “ser motivados, en el sentido de manifestar las razones que justifican en forma técnico-científica la decisión, tener pleno sustento probatorio y basarse en un diagnóstico integral del estado de salud del paciente”. En ese orden, los documentos expedidos por las juntas no pueden respaldarse en simples argumentos de autoridad ni carecer de fundamentación suficiente, menos pueden ser productos de “simples formatos en los cuales se llenan para el caso los espacios en

blanco, cada una de estas opciones deben estar fundamentadas expresamente en un criterio técnico o médico”.

61. Consecuentemente, es claro que existe un deber de motivar los dictámenes de PCL, en cuanto dicha motivación: (i) permite contener los posibles abusos de autoridad, dotando al afectado de herramientas para controvertir el acto ante la jurisdicción; (ii) es una garantía del derecho fundamental al debido proceso, en tanto el calificado necesita conocer los motivos de una determinada decisión para poder controvertirla; (iii) es un límite entre lo discrecional y lo arbitrario, pues ante la ausencia de motivación el apoyo de la decisión sería la sola voluntad de quien la adopta; y (iv) es una garantía de cumplimiento del objetivo de la norma con ocasión de un supuesto de hecho determinado.

62. Debido a lo anterior, en varias oportunidades esta Corporación ha dejado sin efectos –total o parcialmente– los actos que determinan la pérdida de capacidad laboral cuando son contrarios al debido proceso y, en general, a los derechos fundamentales y, en otros casos, ha optado por ordenar una nueva valoración que atienda a los parámetros mínimos que deben guiar el proceso de calificación.

. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

Sobre la procedencia de los recursos de apelación instaurados ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca

63. La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca valoró a Mariana el 20 de febrero de 2024 y emitió dictamen de PCL del 51,10 %, el 16 de marzo de 2024, el cual le fue notificado y resultó controvertido por los interesados de la siguiente forma:

Tabla 5. Notificación y recursos contra el dictamen de PCL de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá
Interesado
Fecha de notificación
Recurso interpuesto
Fecha de presentación del recurso
Colfondos AFP
Jueves 21 de marzo de 2024 a las 9:04 a.m.

Reposición en subsidio de apelación
Martes 26 de marzo de 2024 a las 4:01 p.m.
Seguros Bolívar (Aseguradora)
Jueves 21 de marzo de 2024 a las 9:04 a.m.
Apelación
Viernes 5 de abril de 2024 a la 4:49 p.m.

*Pago de honorarios: lunes 8 de abril de 2024 a las 11.35 a.m.
EPS Sanitas
Jueves 21 de marzo de 2024 a las 1:44 p.m.
N/A
N/A
Mariana
Jueves 21 de marzo de 2024 a las 5:02 p.m.
Reposición en subsidio de apelación
Martes 9 de abril de 2024 a las 4:49 p.m. por medio de correo electrónico y a las 5:21 p.m. de forma física.

64. Conforme a lo anterior y bajo lo dispuesto en el artículo 2.2.5.1.41 del Decreto 1072 de 2015, es preciso destacar que todos los interesados tuvieron oportunidad de interponer los recursos de reposición y apelación hasta el 9 de abril de 2024, a excepción de la señora Mariana quien tenía oportunidad hasta el 10 de abril del mismo año, pues su comunicación se entiende enviada el día 22 de marzo de 2024 porque el correo electrónico con la notificación de la decisión fue remitido el jueves 21 de marzo de 2024 a las 5:02 p.m. en horario no laboral. Esta interpretación se realiza teniendo en cuenta que el horario de atención de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca es de 8:00 a.m. a 5:00 p.m. entre semana y que la Resolución 2050 de 2022 precisa que: (i) el sábado no se entenderá como día hábil para el computo de términos de interposición de recursos contra los dictámenes, (ii) el horario de atención es diurno y en días hábiles y no es posible establecer un horario diferente para la notificación de dictámenes, y (iii) las juntas de calificación al ejercer una función pública no pueden suspender sus actividades en los días hábiles de semana santa.

65. Por otro lado, es preciso indicar que, contrario a lo manifestado por la accionante, la Junta

Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca en ningún momento manifestó que su dictamen estuviera en firme. De hecho, en el acta n.º Rep. 15997-3 que resolvió los recursos de reposición interpuestos por los interesados, se indicó lo siguiente:

“Esta sala define que analizados en forma pormenorizada tanto el dictamen como los documentos aportados, los antecedentes médicos y la situación fáctica que sirvieron de base para calificar, así como los recursos interpuestos esta Sala encuentra que: No existen los elementos de hecho suficientes para modificar la calificación proferida por esta Junta Regional. Por lo tanto, se ratifica en su totalidad el dictamen No. 53031896 – 2804 del 2024-03-16”.

66. De esta forma, se puede concluir que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca no vulneró el derecho al debido proceso de Mariana cuando admitió el recurso de apelación presentado por Colfondos S.A. Pensiones y Cesantías, el 26 de marzo de 2024, contra el dictamen de PCL del 16 de marzo de 2024 emitido por esa entidad, pues la Junta Regional le dio el trámite correspondiente al recurso, toda vez que Colfondos radicó su solicitud en tiempo, al igual que sucedió con los demás interesados.

2. Sobre la vulneración del derecho al debido proceso de la accionante

67. Contrario a lo manifestado por la accionante durante el trámite de instancia y de revisión en proceso de tutela, en el expediente quedó probado que: (i) la señora Mariana no ha sido diagnosticada con ningún tipo de Parkinson y, por ende, este es un diagnóstico que la Junta Nacional no podía ni debía evaluar en su dictamen; (ii) la primera vez que fue diagnosticada con “temblor no especificado” fue el 2 de julio de 2020; (iii) la Junta Nacional tuvo en cuenta su diagnóstico de ansiedad y depresión; y (iv) la Junta Nacional no evaluó el diagnóstico de “tumor beningno de las meníngenes cerebrales (D320)” porque este se profirió el 21 de agosto de 2024, es decir, con posterioridad a la fecha en que quedó en firme el dictamen de PCL.

68. Con todo se precisa que, en sede de revisión, la EPS Sanitas expuso que Mariana ha recibido los siguientes diagnósticos entre el 2017 y el 2024 “que se podrían asociar al inicio de Parkinson”: Temblor esencial (G250), temblor no especificado (R251), otras formas especificadas de temblor (G252), distonía, no especificada (G249) y trastorno somatomorfo, no especificado (F459).

69. Adicionalmente, es preciso mencionar que (i) el certificado de discapacidad que emite el Ministerio de Salud y Protección Social no se debe emplear como medio para el reconocimiento de las prestaciones económicas y asistenciales del Sistema General de Pensiones o de Riesgos Laborales, ni para la calificación de la pérdida de capacidad laboral y ocupacional y (ii) que la Junta Nacional no está en la obligación de compartir las valoraciones realizadas por las juntas regionales en sus dictámenes de PCL, pues ambos órganos son instituciones "con autonomía técnica y científica".

70. No obstante, revisado todo el procedimiento y la historia clínica de la accionante, se observa que, primero, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez vulneraron el derecho al debido proceso de Mariana, porque omitieron valorar en sus dictámenes de PCL toda la historia clínica suministrada y disponible para el momento en que se tomaron las decisiones correspondientes. Lo anterior, toda vez que los diagnósticos de "[t]emblor esencial (G250)" y "[o]tras formas especificadas de temblor (G252)" proferidos el 19 de diciembre de 2017 y 10 de noviembre de 2021, respectivamente, por los médicos tratantes de la actora, no se tuvieron en cuenta para fundamentar la calificación de la PCL, tal como se muestra a continuación:

Tabla 6. Diagnósticos valorados por las juntas
Dictamen de PCL de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca

Dictamen de PCL de Junta Nacional de Calificación de Invalidez

71. En ese sentido, ambas juntas emitieron sus dictámenes únicamente bajo los diagnósticos de "R251. Temblor no especificado", "F449. Trastorno disociativo [de conversión], no especificado" y "F412. Trastorno mixto de ansiedad y depresión", sin exponer las razones por las cuales se omitió la valoración de los demás diagnósticos. Situación que va en contravía de lo dispuesto en los artículos 2.2.5.1.38 y 2.2.5.1.50 del Decreto 1072 de 2015 y de la jurisprudencia constitucional.

72. Asimismo, si bien el diagnóstico de "[t]emblor esencial (G250)" se introdujo en el acápite de "conceptos médicos" que obra en los dictámenes de las juntas, únicamente se hace

alusión al mismo desde el año 2020, más no aparece referenciada la nota médica de la primera vez que se diagnosticó a la accionada con esta enfermedad, que según la EPS data del 19 de diciembre de 2017. Por otro lado, respecto al diagnóstico de "[o]tras formas especificadas de temblor (G252)", que según la EPS se emitió el 10 de noviembre de 2021, no aparece referenciación alguna, lo que demuestra que las juntas no valoraron su existencia en la historia clínica de la accionante y ello podría afectar la calificación integral de esta.

73. La Corte Constitucional ha precisado que cuando existe un dictamen de PCL, en dicho dictamen deben constar los fundamentos de la decisión de conformidad con una valoración integral de las historias clínicas, para evitar la desprotección de las personas que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta, y que este enfoque integral:

"[I]mplica un análisis detallado y completo de la historia clínica de la persona, el carácter degenerativo, crónico o congénito de algunas enfermedades, su efecto en el tiempo, las secuelas derivadas de ciertos diagnósticos, entre otros aspectos que permitan determinar una fecha de estructuración de la PCL lo más cercana posible a la realidad de la persona evaluada".

74. De esta forma, esta Corporación comprende que pueden darse casos en los que exista una justificación médica para que se estudie la PCL de un paciente de una u otra forma, conforme a su historia clínica, pero son justo todas esas consideraciones de las juntas las que deben verse reflejadas en el dictamen de PCL. Es imperativo que cada decisión se sustente en motivaciones claras y precisas, dado que la temática de la PCL pertenece a un campo técnico muy específico, en el ámbito de la medicina. La falta de claridad en la fundamentación de dichas decisiones no solo compromete la transparencia del procedimiento, sino que también puede vulnerar los derechos de los pacientes, quienes tienen el derecho de comprender las bases de las determinaciones que les afectan.

75. Segundo, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez no justificó las razones por las cuales varió la forma de evaluar: (i) las deficiencias del sistema nervioso central y periférico y (ii) las deficiencias por trastornos mentales y del comportamiento de la paciente, siendo esta una parte fundamental del dictamen que se analizó en el "Título I Calificación / Valoración de las deficiencias". Lo anterior, puesto que este título fue el que presentó una mayor variación de porcentaje en el valor total de la deficiencia entre los dictámenes de la junta regional y

nacional, como se expone a continuación:

Tabla 7. Valor total de las deficiencias
Título I Calificación / Valoración de las deficiencias

Junta Regional
Junta Nacional
Capítulo 12 Deficiencias del sistema nervioso central y periférico
Deficiencia por alteraciones de la conciencia, por pérdidas de conciencia episódicas, por trastornos del sueño y vigilia, debida a alteraciones mentales, cognitivas y de la función integradora y por afasia o disfasia
Deficiencia por disfunción de una extremidad superior por alteración del SNC
Valor deficiencia
50,00 %
40,00 %
Capítulo 13 Deficiencias por trastornos mentales y del comportamiento
Deficiencia por trastornos del humor (Eje I)
Deficiencia por trastornos de ansiedad (Eje I)
Valor deficiencia
20,00 %
20,00 %
Calculo final de la deficiencia ponderada: % Total deficiencia (sin ponderar) x 0,5
30,00 %
26,00 %

76. En ese sentido, se concluye que, primero, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez vulneraron el derecho al debido proceso de Mariana, en tanto los dictámenes de PCL del 16 de marzo y 12 de junio de 2024, respectivamente, no valoraron los diagnósticos de “[t]emblor esencial (G250)” y “[o]tras formas especificadas de temblor (G252)” de la paciente conforme a la historia clínica de la misma ni tampoco se cumplió con la carga de debida motivación de las decisiones respecto de la falta de valoración de estos diagnósticos, lo cual no permite contar con unos elementos mínimos que (i) eviten posibles abusos por parte de la autoridad, (ii) garanticen el derecho al debido proceso, (iii) establezcan límites claros entre lo discrecional y lo arbitrario

y (iv) garanticen el cumplimiento del objetivo normativo con ocasión de unos supuestos de hecho determinados.

77. No es posible reprocharle a las juntas de calificación que no se hayan valorado los diagnósticos de “tumor benigno de las meníngenes cerebrales (D320)” y “trastorno somatomorfo, no especificado (F459)”, ya que consultada la historia clínica de la accionante estos datan del segundo semestre de 2024, mientras que los dictámenes de la Junta Regional y Nacional son del 16 de marzo y del 12 de junio de 2024, respectivamente.

78. Y, segundo, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez vulneró el derecho al debido proceso de Mariana puesto que en este caso no fundamentó en su decisión por qué se varió la forma de evaluar las “deficiencias del sistema nervioso central y periférico” y las “deficiencias por trastornos mentales y del comportamiento de la paciente”, contenidas en el “Título I Calificación / Valoración de las deficiencias” del dictamen, respecto del que fue emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca. Esta situación vulnera nuevamente los elementos mínimos que se buscan proteger por medio de la debida motivación y congruencia de los dictámenes emitidos por las juntas de calificación de invalidez.

79. Finalmente, esta Sala considera necesario ordenarle a la Procuraduría General de la Nación evaluar la posible existencia de faltas disciplinarias, toda vez que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez omitió responder a las órdenes que le fueron impartidas por esta Corporación, cuando, en el caso concreto, era fundamental conocer la justificación que la accionada podría ofrecer respecto a la disminución del porcentaje de PCL de la accionante en su dictamen, así como la documentación completa que obraba en la entidad respecto del expediente de la referencia. En el trámite de revisión, la Corte Constitucional requirió a esta entidad para que aportara información relevante en el asunto por medio de los autos del 24 de octubre y del 18 de noviembre de 2024, no obstante, la entidad guardó silencio y se limitó a referir que se daba por “acuse de recibido”.

3. Remedios

80. En consecuencia, como remedio a la vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la accionante, la Corte Constitucional dejará sin efectos el dictamen n.° JN202412600 del 12 de junio de 2024 proferido por la Junta Nacional de Calificación de

Invalidez. Esto, toda vez que aunque quedó probado que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez vulneraron el derecho al debido proceso de la accionante, el asunto se resolverá únicamente respecto de esta última entidad, en razón a los principios de prevalencia del derecho sustancial, economía procesal, celeridad y eficacia. Lo anterior, cobra sentido por cuanto es la Junta Nacional la segunda instancia del trámite que aquí fue objeto de revisión.

81. De esta forma, se recuerda que el fin esencial de la acción de tutela es la protección inmediata y eficaz de los derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados y, por consiguiente, el amparo de los mismos debe consistir en una orden precisa e imperativa que se concrete en un plazo inminente.

82. En estas condiciones, y con el fin de no dilatar los tiempos para que la accionante sea calificada conforme a las consideraciones expuestas en esta providencia, se le ordenará a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez que dentro del término de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia califique de nuevo y, de manera integral, la pérdida de capacidad laboral de Mariana. Así, esta entidad deberá asegurarse de (i) complementar el expediente de la paciente con toda la historia clínica que se halle hasta el momento, teniendo en cuenta que la accionante ha recibido nuevos diagnósticos desde el momento en que se inició y finalizó el procedimiento de PCL aquí discutido, como lo son los referidos a un “tumor benigno de las meníngenes cerebrales (D320)” y un “trastorno somatomorfo, no especificado (F459)” y (ii) emitir un nuevo dictamen que cumpla con los parámetros de debida motivación de las decisiones de conformidad con lo descrito en esta providencia.

83. La Junta Nacional deberá tener presente la totalidad de la historia clínica de la accionante, así como también las pruebas recaudadas en este expediente para la emisión de su nuevo dictamen. Las pruebas aquí recaudadas serán objeto de traslado para su eventual valoración.

84. Adicionalmente, con el propósito de que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez disponga de todos los elementos necesarios para emitir el nuevo dictamen de PCL de la accionante, se ordenará a la EPS Sanitas que, en caso de ser requerido por la Junta, remita cualquier documento adicional que repose en sus archivos, incluyendo historias clínicas,

epicrisis, notas de enfermería, entre otros.

85. En relación con el derecho que le asiste a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para percibir honorarios por la labor de calificación del porcentaje de PCL, es preciso señalar que no resulta procedente ordenar un nuevo pago por dicho concepto. Ello obedece a que la orden de recalificación contenida en la presente providencia tiene origen en la constatación de que fue la propia entidad calificadora la que incurrió en la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante. En consecuencia, no es jurídicamente admisible trasladar la carga del pago de honorarios a un tercero, como lo es la Compañía de Seguros Bolívar S.A., cuando el error provino de la misma Junta, siendo esta la única llamada a asumir las consecuencias derivadas de su actuar. Así las cosas, el pago realizado en su momento por esa aseguradora sigue siendo válido para sufragar los costos de la realización del nuevo dictamen que se ordena realizar.

86. Por último, se advertirá a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca 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. Y, se le ordenará a la Procuraduría General de la Nación que evalué la posible existencia de faltas disciplinarias en razón a que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez omitió responder a las órdenes que le fueron impartidas en este trámite.

. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida el 24 de julio de 2024 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, 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 del derecho fundamental al debido proceso de Mariana, vulnerado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca y por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS el dictamen n.° JN202412600 del 12 de junio de 2024 de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

TERCERO. ORDENAR a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez que, dentro del término de quince (15) días contado a partir de la notificación de esta sentencia recaude la historia médica completa de la accionante y califique de nuevo —de manera integral y de conformidad con lo expuesto en esta providencia— la pérdida de capacidad laboral de Mariana.

CUARTO. REMITIR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, copia del expediente T-10.486.475 a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez al momento de la notificación de esta providencia, para que sea considerado en la emisión del nuevo dictamen ordenado por esta Corporación.

QUINTO. ORDENAR a la EPS Sanitas que, en caso de que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez requiera documentos adicionales para emitir el nuevo dictamen ordenado por la Corte, los remita directamente a dicha entidad dentro de los dos (2) días siguientes a la solicitud formal de la junta.

SEXTO. ADVERTIR a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca y a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez sobre la necesidad de cumplir con su deber de calificación integral de la pérdida de capacidad laboral de las personas y de adelantar el cumplimiento de sus funciones con plena garantía del debido proceso de todas las partes interesadas.

SÉPTIMO. REMITIR a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, copia de esta decisión y del expediente T-10.486.475 a la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, evalúe la posible existencia de faltas disciplinarias derivadas de la ausencia de respuesta por parte de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez a las órdenes impartidas en el trámite de revisión de este expediente.

OCTAVO. ORDENAR que por medio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, se LIBREN las comunicaciones a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General