

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-170/24

DERECHO A LA VALORACION DE LA PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL-Entidades competentes deberán realizar una valoración integral que comprenda tanto los factores de origen común como los de origen profesional

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 (accionante), 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 (accionante) a las prestaciones económicas previstas en el ordenamiento jurídico para las personas que, entre otros requisitos, tienen una PCL igual o superior al 50%.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCION DE TUTELA Y SUS EXCEPCIONES EN MATERIA DE DICTAMENES DE PERDIDA DE LA CAPACIDAD LABORAL-Procedencia cuando afecta derechos fundamentales

DERECHO A LA CALIFICACION DE LA PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL-Concepto

DERECHO A LA CALIFICACION DE LA PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL EN EL MARCO DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Importancia para determinar la clase de auxilios a los que se tiene derecho

CALIFICACION DE LA PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL-Trámite

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Garantías

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Involucra los derechos de defensa y contradicción

DEBIDO PROCESO EN LA EXPEDICION DE LOS DICTAMENES DE PERDIDA DE LA CAPACIDAD

LABORAL-Reglas

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 Doce, 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 decisión

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 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. I. ANTECEDENTES

1. 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. %1.1. Hechos y pretensiones

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 común. 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 izquierda.

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 2021. 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 2021.

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”. Sin embargo, el dictamen de la junta nacional tampoco tuvo en cuenta el dictamen de la ARL Colpatria.

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 Invalidez.

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

10. En la acción de tutela, presentada el 26 de junio de 2023, 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 PCL.

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 tutela. La entidad solicitó al juez no acceder a las pretensiones del accionante bajo el argumento de que ello implicaría una 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”.

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 tutela.

14. El 28 de junio de 2023, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia remitió su respuesta a la acción de tutela. 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 tutela. 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 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 público. Por estas razones, solicitó al juez declarar improcedente la acción de tutela.

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 hechos.

18. En la sentencia del 10 de julio de 2023, 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”.

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 jurisdicción.

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 circunstancias.

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”. 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.

. CONSIDERACIONES

1. %1.1. Competencia

22. 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.

1.2. Problema jurídico y metodología de la decisión

23. 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.

1.3. 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 1991, 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 activa; (ii) legitimación en la causa por pasiva; (iii) inmediatez; y, (iv) subsidiariedad.

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 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 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 advierte que se debe hacer el análisis a partir de las circunstancias específicas del accionante.

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 idóneos— 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 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 demás. 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 población. Esta situación justifica, por lo tanto, un tratamiento diferencial positivo en este tipo de análisis, que admite la intervención del juez constitucional.

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 física. 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 pobreza.

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.

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

40. 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 asistenciales y económicas relacionadas con la salud, 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%.

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), 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 laboral y la de origen común 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 riesgos.

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 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”. 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”.

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

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”.

48. Posteriormente, se profirió la sentencia T-518 de 2011 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”.

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]”. 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”.

50. 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, 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 común. 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”.

51. 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

“[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”.

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 Ocupacional 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”.

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”.

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.

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

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”.

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 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 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 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 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 2021. En esta calificación, que se realizó respecto de los diagnósticos de desplazamiento del disco cervical y lumbago no especificado, 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 PCL. 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 2021. 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 izquierda.

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 2021. 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:

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

66. 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 2021, en el resumen de la consulta del 31 de enero de 2022 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”.

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%. 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 2021. 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 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 instancia, pues esto 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 proferiera 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 2013 y la jurisprudencia constitucional.

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

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