

“El problema jurídico que debe resolver la Corte consiste en determinar si el Tribunal cometió error en el entendimiento de las normas denunciadas, al desconocer que las empresas promotoras de salud -EPS- califican la pérdida de la capacidad laboral solamente en un primer momento en el marco de un procedimiento más amplio y el carácter definitivo lo brindan los dictámenes de las Juntas de Calificación de Invalidez en primera y segunda instancia.

Pues bien, no cometió error jurídico el Tribunal en la decisión impugnada, por cuanto a la luz del artículo 41 de la Ley 100 de 1993 es claro que las entidades promotoras de salud -EPS- están facultadas para emitir dictámenes sobre pérdida de la capacidad laboral con base en el Manual Único para la Calificación de la Invalidez vigente a la fecha de calificación.

En efecto, la norma en comento establece que corresponde a la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, a las Administradoras de Riesgos Profesionales, ARP, a las compañías de seguros que asuman riesgos de invalidez y muerte y a las entidades promotoras de salud -EPS- determinar la pérdida de la capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y origen de estas contingencias en una primera oportunidad. Contra estas decisiones podrá presentarse inconformidad y las mencionadas entidades deberán remitir el asunto a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, quienes emiten dictamen en primera instancia, que será apelable ante la Junta Nacional.

Por ello, contrario a lo aducido por la entidad recurrente, dentro de la amplia gama de entidades del sistema habilitadas para emitir concepto sobre pérdida de la capacidad laboral se encuentran las entidades promotoras de salud -EPS-, quienes para tales efectos no solo están sometidas a los criterios técnico- científicos del Manual Único de Calificación de Invalidez vigente al momento de calificación, sino están obligadas a sustentar los fundamentos de hecho y de derecho que dan origen a los dictámenes, según la norma atrás comentada, de modo que no puede restarse validez probatoria a las experticias por ellas emitidas, bajo el argumento de que solo pueden hacerlo en un primer momento.

De esta forma, como las EPS tiene competencia para emitir conceptos sobre la pérdida de la capacidad laboral, corresponde al juez del trabajo su valoración en el proceso, en el marco del principio de la libre formación del convencimiento, a fin de determinar su consistencia y su mérito para los fines pertinentes conforme la norma técnica en conjunto y en armonía con el resto de medios de convicción arrojados al juicio.

Ahora bien, es de recordar que sobre estos aspectos la Corte ha sostenido que los dictámenes emitidos por las juntas de calificación de invalidez constituyen un medio de prueba idóneo para efectos de determinar la pérdida de la capacidad laboral, su porcentaje y su origen, pero no son definitivos y/o absolutos, como lo afirma erradamente la censura, por cuanto no existe tarifa legal para acreditar la invalidez y el juez mantiene sus facultades de libre convencimiento, de manera que puede darle mayor peso probatorio a cualquiera de los dictámenes emitidos por las autoridades competentes, desde que justifique en debida forma las razones de su consideración.

En tal sentido, una interpretación sistemática de los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, junto con el artículo 61 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, permite entender que las juntas de calificación de invalidez i) comparten con otras del sistema de seguridad social la potestad de realizar la calificación desde el punto de vista médico- técnico y ii) es el juez quien mantiene la facultad jurisdiccional de dirimir la controversia y llegar a sus conclusiones que incluso podrían diferir a las señaladas en dichos dictámenes, mediante el examen del acervo probatorio.

En la sentencia CSJ SL513-2021, la Sala asentó:

(...) La autoridad judicial, dentro de sus facultades de libre formación del convencimiento, a partir de la valoración autónoma de la prueba, cuenta con la competencia y aptitud para examinar los hechos que rodean la calificación del estado de invalidez, a fin de resolver el conflicto, sin que ello signifique que puedan dictaminar, de manera definitiva y sin el apoyo del criterio médico científico, si el trabajador está realmente incapacitado o no y cuál es el origen de su mal, como tampoco cuál es el grado de la invalidez, ni la distribución porcentual de las discapacidades y minusvalías.

Cierto es también que los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, con las modificaciones introducidas por los artículos 16 y 19 de la Ley 1562 de 2012, respectivamente, señalan que las juntas de calificación de invalidez *“son organismos del Sistema de la Seguridad Social del orden nacional, de creación legal, adscritas al Ministerio de Trabajo con personería jurídica”*, cuyo objetivo es el de calificar la invalidez en las oportunidades que se requiera para el reconocimiento de una prestación.

Al revisar la constitucionalidad de las mentadas normas, dijo la Corte Constitucional sobre la naturaleza de los actos de la Juntas de Calificación y el sometimiento de sus decisiones al juez laboral, lo que pasa a transcribirse, en la sentencia CC C-1002-2004 así:

(...)

Del contenido de la normativa legal se tiene que el fin de las juntas de calificación de invalidez es la evaluación técnica científica del grado de pérdida de la capacidad laboral de los individuos que se sirven del sistema general de seguridad social. El dictamen de las juntas de calificación es la pieza necesaria para la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la pensión, propiamente dicho.

No obstante, del texto de los artículos 42 y 43 de la Ley 100 se tiene que mientras las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez califican en primera instancia la invalidez y determinan su origen, la Junta Nacional de calificación de Invalidez resuelve en segunda instancia las controversias que sean sometidas para su decisión por las juntas regionales o seccionales respectivas, lo cual, en principio, sugiere que dichos organismos ostentan una potestad de resolución de conflictos que podría catalogarse como jurisdiccional.

Sin embargo, pese a que las normas demandadas utilizan expresiones propias del léxico jurisdiccional como *“instancia”* y *“resolución de controversias”*, es evidente que no existe una disposición concreta que les otorgue, *ex profeso*, la facultad de administrar justicia. De hecho, guardadas las proporciones y respetando las diferencias, la vía gubernativa, que también se tramita en dos instancias y busca la solución de una controversia suscitada con la administración, tampoco es una manifestación del ejercicio de la función jurisdiccional del Estado, por lo que de la sola existencia de instancias o de la definición de una situación jurídica no puede inferirse que el procedimiento de la referencia encierre la potestad de administrar justicia.

Los procedimientos adelantados por las juntas de calificación de invalidez no tienen naturaleza administrativa ni jurisdiccional, porque su finalidad es exclusivamente la certificación de la incapacidad laboral para efectos del reconocimiento de las prestaciones sociales que la requieren. En esa medida, los dictámenes que las juntas de calificación expiden no tienen la virtud de resolver de manera definitiva las controversias surgidas en torno al grado de invalidez ni de producir efectos de cosa juzgada, que es como propiamente la jurisprudencia constitucional ha definido la función jurisdiccional. En efecto, la Corte Constitucional, ha señalado que *“el ejercicio de la función jurisdiccional implica el desarrollo de una serie de actos procesales que culminan en la expedición de un acto final -la sentencia-, llamado a definir el punto controvertido con fuerza de verdad legal”*.

El reconocimiento de que los dictámenes expedidos por las juntas de calificación de invalidez no son pronunciamientos de naturaleza judicial que diriman de manera definitiva las controversias surgidas en relación con la calificación de la pérdida de incapacidad laboral ha sido corroborado por la Corte Suprema de Justicia, tribunal para el cual el legislador, por conducto de los artículos 41, 42 y 43, sencillamente estableció un procedimiento de dos instancias, que no es ni administrativo ni judicial, para determinar el grado de incapacidad laboral, pero en manera alguna desplazó a los jueces en la función de señalar, en último término, la titularidad de los derechos que se reclaman.

Recuérdese, además, que la Corte ha sostenido la tesis de que los dictámenes de las Juntas, si bien podrían tener una suerte de *efecto jurídico vinculante*, por las características que los rodean, no alcanzan la categoría de una prueba *solemne*, es decir, *ad substantiam actus* o *ad solemnitatem* como “[...]

aquella que para la existencia o validez de un acto jurídico material, la ley exige una forma instrumental determinada [...]” (sentencia CSJ SL, 2 feb. 2005, rad. 23219, entre muchas otras).

Además, el Decreto 1352 de 2013, “por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 44 señala que las diferencias que se susciten en relación con los dictámenes emitidos por las Juntas de Calificación “[...] serán dirimidas por la Justicia Laboral Ordinaria de conformidad con lo previsto en el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social [...]”, y similar disposición contenía el artículo 40 del Decreto 2463 de 2001, con lo cual se corrobora que es el juez quien, en últimas, determina la titularidad del derecho que se reclama.

Asimismo, más recientemente la Sala subrayó que la invalidez constituye un estado susceptible de progresividad o regresividad y, en tal medida, pueden existir solicitudes del mismo procedimiento en diversos momentos o etapas, conforme la evolución de las patologías o la aparición de nuevos diagnósticos del mismo o diferente origen, de forma tal que incluso pueden revisarse dictámenes que se encuentran en firme con el objetivo de realizar una *calificación integral* y, en consecuencia, precisar rigurosamente la situación material de invalidez del interesado.

En efecto, en la sentencia CSJ SL3008-2022, se indicó:

Conforme a lo anterior, la Corte precisa que la determinación de la invalidez, al ser un criterio susceptible de progresividad o regresividad en el que se intenta determinar si una persona está o no *materialmente en situación de invalidez*, supone que coexistan distintas modalidades de solicitudes de un mismo procedimiento para determinar si una persona está en dicha condición, conforme al momento en que se adelantan las peticiones y lo que se pretende con las mismas, sin que la existencia de dichos escenarios suponga que las mismas solo puedan adelantarse en el caso de patologías congénitas, crónicas o degenerativas, como aduce la entidad recurrente.

Por tanto, es absolutamente factible que, dada la evolución de las patologías, la aparición de nuevos diagnósticos de un mismo origen o de una génesis diversa, pueda no solo determinarse en forma inicial un porcentaje de pérdida de capacidad laboral, sino también revisarse en el sistema de seguridad social o por vía judicial una calificación que ya está en firme o realizarse una *calificación integral* que incluya factores comunes y laborales, con el fin de dictaminar la situación material de invalidez de una persona, lo anterior, con las características propias que supone cada uno de estos trámites de calificación.

(...)

En efecto, nótese que en cada uno de dichos procedimientos lo relevante es la condición del afiliado al momento de la calificación, conforme a su historial clínico, y que la determinación del grado de invalidez se realice conforme a los elementos técnicos y científicos definidos en el Manual Único de Calificación de Invalidez -MUCI-, vigente al momento de la evaluación.

A su vez, se destaca que el parágrafo 3º del artículo 4º del Decreto 1352 de 2013 claramente proscribe que se remita nuevamente al demandante a la junta que profirió “*el dictamen demandado*” y, contrario a ello, faculta al juez a remitir al afiliado a cualquier junta diferente o ante “*una universidad, a una entidad u organismo competente en el tema de calificación del origen y pérdida de la capacidad laboral*” para que realice la respectiva experticia.

En consecuencia, no le asiste razón a la censura en el desatino que le endilga al Tribunal, toda vez que el decreto de un dictamen en el proceso judicial no está sujeto a la *jerarquización* existente en el sistema de seguridad social respecto a las juntas de calificación.

Vistas así las cosas, no incurrió en yerro el Tribunal al brindarle validez al dictamen emitido el 13 de enero de 2021 por la EPS, después de proferida la sentencia de primer grado, prueba en la que se acreditaba que el demandante tenía una pérdida de la capacidad laboral del 56.72%, pues se trataba de una autoridad competente para estos fines y lo cierto es que allí se realizó una nueva valoración, en la que se determinó un padecimiento de trastorno depresivo recurrente episodio actual grave, máxime que, por debido proceso, el Tribunal corrió traslado a la demandada sin que ésta se pronunciara”.