Trabajo

APOYO TECNICO

FUNCIONARIO QUE RINDE EL INFORME	Nadia Viviana Moreno Corrales
ÁREA TÉCNICA:	Dirección de Riesgos Laborales – Coordinación de Medicina Laboral
FECHA:	Marzo 4 de 2026
RADICADO COMPLETO DE LA ACCION DE TUTELA	11001-31-09-020-2026-00053-00
ACCIONANTE:	JOHN ALEXANDER DÍAZ ORTEGÓN
TEMA:	Acción de tutela – Calificación de pérdida de capacidad laboral – Presunta dilación de Colpensiones en emisión de dictamen – Debido proceso administrativo.

En atención al asunto, la Dirección de Riesgos Laborales, a través del Grupo de Medicina Laboral se permite presentar apoyo técnico solicitado para atender la acción de tutela de la referencia admitida por el **Juzgado 20 Penal del Circuito con Funcione de Conocimiento de Bogotá**, mediante Auto del dos (02) de marzo de 2026, en la cual se requiere al Ministerio del Trabajo y por lo cual nos pronunciamos en los siguientes términos:

FRENTE A LOS HECHOS

Conforme a lo establecido en el Decreto 2591 de 1991 y el precedente jurisprudencial y con fundamento en el escrito de la tutela, sus anexos y en el auto admisorio proferido por el Juzgado 20 Penal del Circuito con Funcione de Conocimiento de Bogotá D.C., mediante el cual se avoca conocimiento de la acción de tutela promovida por el señor **JOHN ALEXANDER DÍAZ ORTEGÓN**, contra el **MINISTERIO DEL TRABAJO** y **COLPENSIONES**, y se vincula oficiosamente a la **JUNTA REGIONAL** y **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** nos permitimos manifestar lo siguiente frente a los hechos que presuntamente atañen a la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo con fundamento en la normatividad que regula el Sistema General de Riesgos Laborales y las Juntas de Calificación de Invalidez:

Frente al Hecho 1.0 al 1.4 (Patologías crónicas diagnosticadas, recomendaciones laborales definitivas y referencia al Manual de Calificación): Es **parcialmente cierto** lo narrado por el accionante en cuanto a que padece patologías diagnosticadas como crónicas desde junio de 2015, entre ellas **pérdida de visión (ceguera)**, dolor crónico abdominal, gastritis crónica y síndrome de colon irritable, según consta en la historia clínica que adjunta, específicamente en el reporte de atención oftalmológica del 3 de diciembre de 2020 donde se documenta "**CEGUERA LEGAL REHABILITADO**", "**PROTESIS DERECHA POR ENUCLEACION POR OJO DOLOROSO**", antecedente de catarata congénita y desprendimiento de retina en ambos ojos, y **OJO IZQUIERDO: NO PERCEPCION DE LUZ**.

Asimismo, presuntamente **es cierto** que el accionante recibió recomendaciones laborales definitivas emitidas por profesionales de la salud, las cuales transcribe en su escrito (descanso mínimo dos días por semana, jornada no mayor a 10 horas diarias, no turnos nocturnos, pausas periódicas, reubicación laboral, entre otras.

También **es cierto** que el **Decreto 1507 de 2014** ("Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional") contempla, en su Capítulo XIV, la evaluación de deficiencias por alteraciones de las extremidades y columna vertebral, y en su Capítulo XII (Tabla 12.4 y 12.5) los criterios para calificar disfunciones neurogénicas, neuropatías periféricas, trastornos neuromusculares articulares y **dolor crónico somático.**

Sin embargo, debe precisarse que:

a) La **calificación de la pérdida de capacidad laboral en primera oportunidad** corresponde exclusivamente a las **AFP, ARL, EPS o aseguradoras**, según el caso y el origen de la contingencia, conforme al artículo 41 de la Ley 100 de 1993 (modificado por el artículo 142 del Decreto 019 de 2012) y el Decreto 1507 de 2014.

b) El **Ministerio del Trabajo – Dirección de Riesgos Laborales NO tiene competencia legal** para calificar en primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral de ciudadanos individuales, ni para ordenar a las AFP, Juntas de Calificación o aseguradoras la emisión de dictámenes específicos en casos particulares.

c) La función del Ministerio del Trabajo es de **rectoría general, formulación de políticas públicas, inspección, vigilancia y control de carácter general** sobre el Sistema General de Riesgos Laborales, conforme al Decreto 1072 de 2015, pero **no sustituye** las competencias técnicas y científicas de las entidades calificadoras ni de las Juntas de Calificación de Invalidez.

HECHO 2.0 (Radicación ante Colpensiones el 23 de enero de 2026 para expedición de dictamen de PCL – No resuelto a la fecha):

Es cierto, según lo narrado por el accionante, que el 23 de enero de 2026 radicó ante **COLPENSIONES** una solicitud para que "dirimiera" y expidiera el dictamen de Pérdida de Capacidad Laboral (PCL), y que a la fecha de presentación de la tutela (27 de febrero de 2026, según informe secretarial) no se había resuelto.

El accionante invoca el **artículo 142 de la Ley 100 de 1993** (modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005 y desarrollado por el artículo 142 del Decreto 019 de 2012) que regula el procedimiento de **calificación del estado de invalidez** en el Sistema General de Seguridad Social de Colombia, basada en el Manual Único para la Calificación de Invalidez vigente, el cual determina la pérdida de capacidad laboral y el **Decreto 1072 de 2015, artículo 2.2.5.1.36,** para afirmar que Colpensiones debía resolver en un término máximo de **14 días hábiles.**

Sin embargo, debe precisarse que:

a) La norma citada por el accionante (artículo 142 del Decreto 019 de 2012) establece el procedimiento de **calificación en primera oportunidad** por parte de EPS, ARL, AFP o aseguradoras, y la **remisión a las Juntas** en caso de inconformidad.

b) Si el accionante radicó una **solicitud de calificación en primera oportunidad** ante Colpensiones el 23 de enero de 2026, correspondería a Colpensiones, en su calidad de AFP, emitir el dictamen respectivo conforme a los términos legales, y **NO al Ministerio del Trabajo**.

c) Si, por el contrario, lo que el accionante radicó fue una **solicitud de calificación en segunda instancia** (inconformidad con un dictamen previo), esta debe ser resuelta por la **Junta Regional de Calificación de Invalidez**, no por Colpensiones ni por el Ministerio del Trabajo, conforme al procedimiento descrito en el Decreto 1352 de 2013 (compilado en el Decreto 1072 de 2015, artículos 2.2.5.1.34 a 2.2.5.1.41).

d) Del escrito de tutela **no se evidencia con claridad** si el accionante ya contaba con un dictamen de primera oportunidad previo al 23 de enero de 2026, ni si la solicitud radicada ante Colpensiones corresponde a primera oportunidad o a inconformidad. Esta precisión es relevante para determinar la entidad competente y el procedimiento aplicable.

e) **El Ministerio del Trabajo no ha recibido solicitud, derecho de petición ni requerimiento directo del accionante** relacionado con su caso de calificación de pérdida de capacidad laboral, según revisión de las bases de datos institucionales. Por tanto, la entidad no ha incurrido en silencio administrativo ni en omisión respecto del señor Díaz Ortegón.

HECHO 4.0 (Término para resolver vencido el 12 de febrero de 2026 – Violación al debido proceso, prevaricato y desacato legal por parte de Colpensiones):

Es **cierto**, según el cálculo matemático del accionante, que si la solicitud se radicó el 23 de enero de 2026 y el término máximo para resolver es de 14 días hábiles, el plazo habría vencido aproximadamente el 12 de febrero de 2026.

El accionante afirma que se configura "violación fundamental al debido proceso, prevaricato y desacato legal" por parte de Colpensiones.

Debe precisarse que:

a) La eventual mora en la emisión del dictamen por parte de Colpensiones (si esta es la entidad competente para calificar en primera oportunidad) o por parte de la Junta Regional (si corresponde a segunda instancia) **NO es imputable al Ministerio del Trabajo**, entidad que no participa en la gestión de expedientes individuales de calificación.

b) La **Corte Constitucional** ha reiterado en múltiples sentencias (T-563/23, T-215/24, T-160/21, entre otras) que las dilaciones injustificadas en el trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral vulneran el derecho al debido proceso administrativo y a la seguridad social, especialmente cuando se trata de personas en condiciones de debilidad manifiesta.

c) Sin embargo, la responsabilidad por esas dilaciones recae sobre **las entidades directamente encargadas de la calificación** (Colpensiones, Juntas Regionales o Nacionales), **no sobre el Ministerio del Trabajo**, cuya competencia es de rectoría general y no de gestión individual de casos.

HECHO 5.0 (Premura del caso, estado de debilidad manifiesta por ser inválido y ciego, falta de recursos para iniciar otro proceso):

Es **cierto** que el accionante se encuentra en una situación de salud grave, con diagnóstico de **ceguera legal** (pérdida total de visión en ambos ojos), patologías crónicas abdominales y dolor crónico somático, lo cual configura un **estado de debilidad manifiesta** reconocido ampliamente por la jurisprudencia constitucional (Sentencias T-1040/01, T-256/03, T-1183/04, T-1023/08, T-713/14, T-093/16, T-149/13), según se desprende del escrito de demanda y sus anexos.

En casos parecidos la Corte Constitucional ha establecido que las personas con discapacidad, especialmente aquellas con ceguera o limitaciones severas en su capacidad laboral, son **sujetos de especial protección constitucional** y tienen derecho a un trámite expedito, eficaz y sin dilaciones injustificadas en los procesos de calificación de pérdida de capacidad laboral.

Ante el caso en concreto, el Ministerio del Trabajo reconoce:

a) La gravedad de la situación del accionante y la necesidad imperiosa de que la entidad competente (Colpensiones o la Junta Regional, según corresponda) actúe con la celeridad que el caso amerita.

b) Que el accionante, en su condición de persona con ceguera legal, requiere una protección reforzada de sus derechos fundamentales.

c) Que las dilaciones en los procesos de calificación de pérdida de capacidad laboral constituyen una vulneración grave al derecho al debido proceso administrativo y a la seguridad social, especialmente cuando afectan a personas en condiciones de debilidad manifiesta.

Sin embargo, debe reiterarse que:

a) **El Ministerio del Trabajo no es la entidad competente** para emitir dictámenes de calificación de pérdida de capacidad laboral en casos individuales, ni para ordenar a Colpensiones o a las Juntas la emisión de dictámenes específicos.
b) **El Ministerio del Trabajo no ha sido sujeto activo de la dilación** ni ha incurrido en omisión respecto del caso del accionante, pues no ha recibido solicitud directa del mismo ni tiene competencia legal para intervenir en la gestión del trámite individual.
c) La responsabilidad por la presunta dilación corresponde exclusivamente a **Colpensiones** (si corresponde a primera oportunidad) o a la **Junta Regional de Calificación de Invalidez** (si corresponde a segunda instancia o controversia), entidades que fueron vinculadas oficiosamente por el Juzgado 20 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá.

ACTUACIONES DESPLEGADAS POR EL ÁREA TÉCNICA

Dentro del marco de sus competencias legales, la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo desarrolla de manera permanente las siguientes actuaciones generales orientadas a garantizar la protección de los derechos de los trabajadores y a garantizar el adecuado funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social en materia de calificación de invalidez, por lo cual, una vez notificado el Ministerio del Trabajo del auto de avocamiento del 2 de marzo de 2026, la Dirección de Riesgos Laborales procedió a:

1. **Revisar las bases de datos institucionales** para verificar si existía algún derecho de petición, solicitud o requerimiento previo del señor JHON ALEXANDER DÍAZ ORTEGÓN dirigido al Ministerio del Trabajo.

2. **Resultado de la revisión:** No se encontró registro de derecho de petición, solicitud, queja o requerimiento alguno del accionante dirigido a la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo relacionado con su proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral.

3. **Análisis normativo y jurisprudencial:** Se procedió a analizar la normatividad aplicable (Ley 100 de 1993, Decreto 019 de 2012, Decreto 1352 de 2013, Decreto 1507 de 2014, Decreto 1072 de 2015) y la jurisprudencia constitucional relevante (Sentencias T-563/23, T-215/24, T-160/21, T-713/14, T-093/16, entre otras) para determinar la competencia del Ministerio del Trabajo en este tipo de casos.

4. **Conclusión:** El Ministerio del Trabajo – Dirección de Riesgos Laborales **no tiene competencia legal** para:

    - Emitir dictámenes de calificación de pérdida de capacidad laboral en casos individuales.

    - Ordenar a Colpensiones o a las Juntas de Calificación la emisión de dictámenes específicos.

    - Sustituir las competencias técnicas y científicas de las entidades calificadoras.

- Intervenir en la gestión de expedientes individuales de calificación.

5. **Elaboración del presente apoyo técnico** para contestación de la acción de tutela, en cumplimiento del término perentorio de dos (2) días otorgado por el Juzgado 20 Penal del Circuito de Bogotá.

FRENTE A LAS PRETENSIONES

De la lectura del auto admisorio y del escrito de tutela se advierte que las pretensiones de la accionante se orientan a la protección de algunos de sus derechos fundamentales invocados, con ocasión de la presunta dilación de Colpensiones en emisión de dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral, por lo cual, frente a las mismas el Ministerio de Trabajo – Dirección de Riesgos Laborales, manifestamos:

PRETENSIÓN 1: Amparar derechos fundamentales

El Ministerio del Trabajo **reconoce plenamente** que:

1. El señor **JHON ALEXANDER DÍAZ ORTEGÓN** es una **persona con discapacidad** (ceguera legal bilateral) y, por tanto, es **sujeto de especial protección constitucional** conforme a los artículos 13, 47, 48 y 54 de la Constitución Política, la Ley 762 de 2002 (que aprueba la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad) y la Ley 1346 de 2009 (que aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU).

2. Toda persona con **discapacidad** tiene derecho a:

   - **No ser discriminada** por su condición de discapacidad.
   - **Igualdad de oportunidades** y protección reforzada de sus derechos.
   - **Alto estándar de salud, tratamiento médico, rehabilitación y servicios necesarios** para el máximo desarrollo de sus capacidades.
   - **Ser tratada con dignidad y respeto**.
   - **Acceso efectivo al sistema de seguridad social**, incluyendo el reconocimiento oportuno de prestaciones económicas y asistenciales.

3. El **derecho al debido proceso administrativo** en materia de calificación de pérdida de capacidad laboral implica, según jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional (Sentencias T-563/23, T-215/24, T-713/14, T-093/16, T-160/21):

   - **Derecho a una valoración completa e integral** del estado de salud, con examen físico y estudio exhaustivo de la historia clínica.
   - **Derecho a que las actuaciones se realicen en un tiempo razonable** y sin dilaciones injustificadas que superen los plazos legales o reglamentarios.
   - **Derecho a que se evalúen todas las patologías** documentadas en la historia clínica, no solo algunas.

- **Derecho a recibir un dictamen motivado, claro y exhaustivo** que explique los fundamentos fácticos y jurídicos de la calificación.

Sin embargo, debe precisarse que:

a) El Ministerio del Trabajo NO es la entidad accionada competente para garantizar estos derechos en el caso concreto del señor Jhon Alexander Díaz Ortegón, toda vez que:

- **No emitió** ningún dictamen de calificación en primera oportunidad (competencia de Colpensiones, si es el caso).
- **No ha conocido** del expediente del accionante en segunda instancia (competencia de la Junta Regional, si es el caso).
- **No ha recibido** derecho de petición ni solicitud alguna del accionante, por lo que no ha incurrido en silencio administrativo.
- **No tiene competencia legal** para ordenar a Colpensiones o a las Juntas la emisión de dictámenes específicos en casos individuales.

b) La eventual vulneración de derechos fundamentales del accionante **es imputable exclusivamente a las entidades que tienen competencia directa** en su proceso de calificación:

- **COLPENSIONES**, si corresponde a calificación en primera.
- **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**, si corresponde a segunda instancia o controversia por inconformidad (entidad vinculada oficiosamente por el Juzgado 20 Penal del Circuito.
- **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**, si corresponde a apelación de un dictamen de la Junta Regional (entidad vinculada oficiosamente por el Juzgado 20 Penal del Circuito).

c) Por tanto, el Ministerio del Trabajo **solicita respetuosamente al Juzgado 20 Penal del Circuito**:

- **Declarar que el Ministerio del Trabajo NO vulneró los derechos fundamentales** del accionante, por no tener competencia legal en el trámite de calificación individual de pérdida de capacidad laboral.
- **Desestimar las pretensiones de amparo** en lo que respecta al Ministerio del Trabajo.
- **Concentrar el análisis de fondo** en las actuaciones de **COLPENSIONES** y las **JUNTAS DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** (vinculadas oficiosamente), entidades que sí tienen competencia directa en el caso.

PRETENSIÓN 2: Expedir el Dictamen de Pérdida de Capacidad Laboral PCL.

Esta pretensión está dirigida **exclusivamente contra COLPENSIONES,** entidad también accionada en el presente proceso.

El Ministerio del Trabajo **NO tiene legitimación pasiva** para contestar esta pretensión, pues:

1. **No recibió derecho de petición alguno** del señor Díaz Ortegón solicitando la expedición de dictamen de pérdida de capacidad laboral.

2. **No tiene competencia legal** para ordenar a Colpensiones la emisión de dictámenes en casos individuales.

3. **No participa** en el trámite de calificación en primera oportunidad (competencia de Colpensiones, si es el caso) ni en segunda instancia (competencia de las Juntas de Calificación).

Por lo tanto, el Ministerio del Trabajo:

a) **Se abstiene de pronunciarse** sobre esta pretensión, por no ser dirigida contra esta entidad.

b) **Solicita respetuosamente al Juzgado 20 Penal del Circuito** que, de considerar procedente la tutela, **dirija las órdenes exclusivamente a COLPENSIONES y/o a las JUNTAS DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** (vinculadas oficiosamente), entidades competentes para emitir el dictamen de pérdida de capacidad laboral del accionante.

c) **Reitera su posición institucional** de apoyo al fortalecimiento del Sistema General de Seguridad Social y al cumplimiento de los términos legales por parte de todas las entidades del sistema, en especial cuando se trata de personas en condiciones de debilidad manifiesta, pero **no puede sustituir las competencias legales de otras entidades del sistema, pues no es jurídicamente procedente** que se ordene al Ministerio del Trabajo intervenir en las actuaciones de la Junta Regional de Calificación de Invalidez para acelerar la emisión del dictamen, por cuanto:

a) Las Juntas de Calificación de Invalidez gozan de **autonomía técnica y científica** en sus dictámenes periciales, conforme al artículo 4° del Decreto 1352 de 2013.

b) El Ministerio del Trabajo **no tiene competencia legal** para ordenar a las Juntas la emisión de dictámenes en casos individuales, establecer plazos distintos a los legales, ni modificar el contenido técnico de sus decisiones.

c) La jurisprudencia constitucional ha establecido de manera reiterada que **las órdenes de tutela deben dirigirse a las entidades directamente responsables** de la vulneración, respetando la autonomía de las Juntas y sin desplazar sus funciones a otras autoridades.

En caso de que el señor Juez Constitucional considere procedente el amparo de los derechos fundamentales del accionante frente a la demora del dictamen, reiteramos respetuosamente al juez constitucional que las órdenes de protección se dirijan **directamente COLPENSIONES y/o a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca**, sin involucrar al Ministerio del Trabajo en la ejecución de dichas órdenes, salvo en lo relacionado con sus funciones de vigilancia y control de carácter general.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE DEFENSA

El Ministerio del Trabajo a través de la Dirección de Riesgos Laborales se permite exponer los siguientes argumentos constitucionales, legales, reglamentarios y

jurisprudenciales que permitirá al honorable despacho contar con los elementos suficientes para resolver la presente controversia.

1. **Falta de legitimación pasiva del Ministerio del Trabajo.**

Según el Artículo 86 de la Constitución Política y Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra la autoridad pública o el particular que con su acción u omisión vulnere o amenace los derechos fundamentales del accionante.

En el presente caso, el Ministerio del Trabajo **NO** ha incurrido en acción u omisión que vulnere los derechos del señor Díaz Ortegón, pues:

a) **No tiene competencia legal** para emitir dictámenes de calificación de pérdida de capacidad laboral en casos individuales.

b) **No ha recibido solicitud, derecho de petición ni requerimiento** del accionante.

c) **No participa** en los trámites de calificación en primera oportunidad (competencia de AFP, ARL, EPS o aseguradoras) ni en segunda instancia (competencia de las Juntas Regionales y Nacional).

Así mismo, la Corte Constitucional ha establecido que la acción de tutela solo procede contra la entidad que **efectivamente tiene el poder jurídico** de garantizar el derecho fundamental invocado (Sentencia T-533/09, T-760/08, entre otras) y que, en el presente caso, las entidades con poder jurídico para garantizar el derecho del accionante a una calificación oportuna de su pérdida de capacidad laboral NO es el Ministerio del Trabajo, sino que son:

- **COLPENSIONES** (si corresponde a primera oportunidad).
- **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** (si corresponde a segunda instancia).
- **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** (si corresponde a apelación).

2. **Competencias del Ministerio del Trabajo y de la Dirección de Riesgos Laborales en materia de calificación de pérdida de capacidad laboral.**

El Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, establece que el Ministerio del Trabajo tiene como objeto primordial la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo Trabajo, así como la dirección, coordinación y evaluación del Sistema General de Riesgos Laborales.

El artículo 2.2.5.1.1 del Decreto 1072 de 2015 define el objeto del Sistema General de Riesgos Laborales como el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan, **siendo cada entidad responsable de las funciones específicas que la ley le asigna**.

Así entonces, el Ministerio del Trabajo **ejerce funciones** de:

a) **Rectoría general** del Sistema General de Riesgos Laborales.
b) **Formulación de políticas públicas** en materia de seguridad y salud en el trabajo.

c) **Inspección, vigilancia y control de carácter general** sobre el cumplimiento de la normatividad del Sistema General de Riesgos Laborales.
d) **Expedición de reglamentación técnica** (manuales, guías, protocolos de alcance general).

No obstante, estas funciones del Ministerio del Trabajo **NO incluyen**:

- La realización de dictámenes de calificación de pérdida de capacidad laboral en casos individuales (competencia de AFP, ARL, EPS, aseguradoras en primera oportunidad, conforme al artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto 019 de 2012).
- Resolver controversias sobre calificaciones (competencia de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, conforme al Decreto 1352 de 2013, compilado en el Decreto 1072 de 2015).
- Ordenar a Colpensiones o a las Juntas la emisión de dictámenes específicos en casos individuales.
- Sustituir el criterio técnico y científico de las entidades calificadoras o de las Juntas (que tienen autonomía técnica y científica reconocida legalmente).
- La ordenación a las AFP de la radicación, trámite o reconocimiento de pensiones particulares.
- La sustitución de las funciones de las entidades de vigilancia y control del sector financiero.

La **adscripción administrativa** de las Juntas al Ministerio del Trabajo **NO implica subordinación jerárquica** ni faculta al Ministerio para intervenir en casos individuales, modificar plazos de actuación o sustituir el criterio técnico y científico de las Juntas (Sentencia T-563/23, T-215/24, consideraciones sobre autonomía de las Juntas).

3. **Sobre el procedimiento y términos para la calificación de pérdida de capacidad laboral.**

   El accionante invoca los siguientes términos legales:

   a) Calificación en primera oportunidad (artículo 142 del Decreto 019 de 2012):

   - La entidad que califica en primera oportunidad (AFP, ARL, EPS, aseguradora) debe emitir el dictamen.
   - Si el interesado manifiesta inconformidad **dentro de los 10 días siguientes**, la entidad debe remitir el expediente a la Junta Regional **dentro de los 5 días siguientes**.
   - La decisión de la Junta Regional es apelable ante la Junta Nacional **dentro de 5 días**.

   b) Procedimiento ante las Juntas (Decreto 1072 de 2015, artículo 2.2.5.1.36, que compiló el artículo 38 del Decreto 1352 de 2013):

   Según la Sentencia T-563/23 de la Corte Constitucional, los artículos 36 al 45 del Decreto 1352 de 2013 contemplan los siguientes plazos en términos sucesivos de días hábiles:

- **2 días** para repartir las solicitudes radicadas a uno de los médicos de la Junta.
- **2 días** para citar al paciente.
- **10 días** para que se realice la valoración del paciente.
- **5 días** para que el médico ponente estudie las pruebas y radique la ponencia.

Término total aproximado: 19 días hábiles desde el recibo del expediente hasta la emisión del dictamen, más los términos para notificación.

c) Jurisprudencia constitucional sobre dilaciones injustificadas:
La Corte Constitucional ha establecido que:

- Las dilaciones que **superan los plazos legales o reglamentarios de forma irrazonable y sin una explicación plausible** configuran vulneración al derecho al debido proceso administrativo y a la seguridad social (Sentencias T-563/23, T-215/24, T-160/21).

- Las personas en **condiciones de debilidad manifiesta** (como las personas con discapacidad) tienen derecho a un **escrutinio más estricto** y a actuaciones **especialmente céleres y eficaces** por parte de las entidades del sistema de seguridad social.

Aplicación al caso concreto:

Si efectivamente han transcurrido más de 30 días calendario (equivalente a aproximadamente 22 días hábiles, considerando días festivos y fines de semana) desde el 23 de enero de 2026 hasta la fecha de avocamiento del Juzgado (2 de marzo de 2026), **podría configurarse una dilación injustificada** por parte de la entidad competente para resolver (Colpensiones o la Junta Regional, según corresponda).

Sin embargo, esta dilación NO es imputable al Ministerio del Trabajo, que no participó en el trámite ni tiene competencia para acelerar o resolver el caso individual del accionante.

4. **Sobre el derecho de las personas con discapacidad a una protección reforzada.**

   - **Artículo 13:** Igualdad real y efectiva. Protección especial a personas en circunstancias de debilidad manifiesta.

   - **Artículo 47:** Protección a personas con discapacidad. El Estado debe adelantar políticas de previsión, rehabilitación e integración social.

   - **Artículo 48:** Derecho a la seguridad social como servicio público obligatorio.

   - **Artículo 54:** El Estado debe garantizar a las personas con discapacidad el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.

Tratados internacionales (bloque de constitucionalidad):

- **Ley 762 de 2002:** Aprueba la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (OEA).

- **Ley 1346 de 2009:** Aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU).

Jurisprudencia constitucional:

- **Sentencia T-1040/01, T-256/03, T-1183/04, T-1023/08:** La protección laboral reforzada de las personas con discapacidad se aplica no solo a quienes han sido calificados formalmente como discapacitados, sino

también a aquellos cuyo estado de salud les impide o dificulta sustancialmente el desempeño de sus obligaciones laborales, sin necesidad de calificación previa

- **Sentencia T-713/14:** La valoración del estado de salud de la persona calificada debe ser completa e integral. Las Juntas deben realizar examen físico correspondiente y tener en cuenta todos los aspectos médicos consignados en la historia clínica y ocupacional del paciente.

- **Sentencia T-093/16:** Si bien el dictamen se fundamentó en la historia clínica, la valoración que se hizo no fue completa e integral cuando solo se hizo referencia a algunos eventos y no a la totalidad de las valoraciones y cirugías documentadas.

- **Sentencia T-149/13:** El derecho de petición es una garantía fundamental de aplicación inmediata cuya efectividad resulta indispensable para la consecución de los fines esenciales del Estado.

- **Sentencia T-108/07:** Frente a personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, la procedencia de la acción de tutela exige un juicio de procedibilidad menos riguroso y estricto.

Posición del Ministerio del Trabajo:

El Ministerio del Trabajo comparte plenamente los principios constitucionales y convencionales de protección reforzada a las personas con discapacidad, y reconoce que el señor Díaz Ortegón es sujeto de especial protección constitucional por su condición de ceguera legal bilateral.

Sin embargo, esta protección reforzada debe ser garantizada por las entidades competentes para resolver su caso concreto (Colpensiones o las Juntas de Calificación), **NO por el Ministerio del Trabajo**, que no tiene competencia legal para emitir dictámenes individuales ni para ordenar a otras entidades la resolución de casos particulares.

5. Sobre la improcedencia de órdenes contra el Ministerio del Trabajo en este caso

Principio de subsidiariedad y legitimación pasiva:

La jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción de tutela solo procede contra la entidad que:

a) Tiene el poder jurídico de garantizar el derecho fundamental invocado.

b) Ha incurrido en una acción u omisión que vulnera o amenaza ese derecho.

c) Puede, con una orden judicial, restablecer el derecho vulnerado.

En el presente caso:

- El Ministerio del Trabajo **NO tiene el poder jurídico** de emitir el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral del accionante.

- El Ministerio del Trabajo **NO ha incurrido en omisión**, pues no ha recibido solicitud del accionante ni tiene competencia para resolver su caso.

- Una orden judicial contra el Ministerio del Trabajo **NO puede restablecer** el derecho del accionante, pues la entidad no puede sustituir las competencias de Colpensiones o de las Juntas de Calificación.

Por lo tanto, el Ministerio del Trabajo solicita respetuosamente:

- **Declarar la IMPROCEDENCIA de la acción de tutela** en lo que respecta al Ministerio del Trabajo, por falta de legitimación pasiva.

- **Concentrar el análisis y las órdenes** en las entidades efectivamente competentes: **COLPENSIONES y las JUNTAS REGIONALES Y NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** (vinculadas oficiosamente).

Por lo expuesto, la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo respetuosamente se permite solicitar al Despacho:

PETICIONES

Con fundamento en lo expuesto, se solicita respetuosamente al Señor Juez Constitucional:

1. Que se declare que el **Ministerio del Trabajo – Dirección de Riesgos Laborales NO ha vulnerado** los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, a la igualdad, al mínimo vital, a la dignidad humana, ni los derechos de las personas con discapacidad del señor **JHON ALEXANDER DÍAZ ORTEGÓN**, por **falta de legitimación pasiva**, toda vez que:

- No tiene competencia legal para emitir dictámenes de calificación de pérdida de capacidad laboral en casos individuales.

- No ha recibido solicitud, derecho de petición ni requerimiento del accionante.

- No participa en los trámites de calificación en primera oportunidad ni en segunda instancia.

- No ha incurrido en acción u omisión que vulnere los derechos del accionante.

2. Que, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de amparo formuladas por el accionante en lo que respecta **Ministerio del Trabajo – Dirección de Riesgos Laborales**.

3. Que se concentre el análisis de fondo de la acción de tutela en las actuaciones de las entidades efectivamente competentes para resolver el caso del señor Díaz Ortegón:

- **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** (si corresponde a calificación en primera oportunidad).

- **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** (si corresponde a segunda instancia o controversia por inconformidad).
- **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** (si corresponde a apelación).

4.Que, en caso de estimar procedente el amparo de los derechos fundamentales del señor **JHON ALEXANDER DÍAZ ORTEGÓN**, se **dirijan las órdenes de**

protección exclusivamente a las entidades competentes (Colpensiones y/o Juntas de Calificación), sin incluir al Ministerio del Trabajo en las órdenes, por no tener poder jurídico para cumplirlas.

5. Sin perjuicio de lo anterior, el Ministerio del Trabajo **reitera su compromiso institucional** con la protección de los derechos de las personas con discapacidad y con el fortalecimiento del Sistema General de Seguridad Social, y se pone a disposición del señor Juez para aportar los elementos técnicos que considere pertinentes dentro del marco de sus competencias legales.

6. Petición subsidiaria:

Con fundamento en lo anterior, la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo **solicita respetuosamente**:

Su desvinculación del proceso por **falta de legitimación en la causa por pasiva.** La Jurisprudencia ha definido que la legitimación en la causa:

> *"(…) alude a la relación procesal existente entre demandante -legitimado en la causa de hecho por activa- y demandado -legitimado en la causa de hecho por pasiva- y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción."*

De lo anterior se colige que la legitimación en la causa por pasiva es entendida como la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda, por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, por lo que para poder predicar esta calidad es necesario probar la existencia de dicha relación.

La Corte Constitucional en sentencia T-519 de 2.001 M.P. Clara Inés Vargas, anotó que: "(...) cuando del trámite procesal se deduce que el demandado no es responsable del menoscabo de los derechos fundamentales del actor, no puede, bajo ninguna circunstancia, concederse la tutela en su contra. La legitimación por pasiva de la acción de tutela se rompe cuando el demandado no es el responsable de realizar la conducta cuya omisión genera la violación, o cuando no es su conducta la que inflige el daño". De acuerdo con lo anteriormente expuesto debe declararse la falta de legitimación por pasiva con relación al Ministerio del Trabajo, toda vez que como se demostró anteriormente, no se encuentra dentro de las funciones de la entidad, satisfacer las pretensiones solicitadas por la accionante.

En tal orden, cabe destacar que al expediente no se allega prueba de ningún vínculo existente entre el accionante **JHON ALEXANDER DÍAZ ORTEGÓN** y la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo, razón por la cual no es dable la vinculación a la presente acción sin existir elementos de juicio suficientes para ello, pues no se acredita la existencia de una relación jurídica-sustancial**.**

Así las cosas, **no es procedente la presente acción de tutela**, toda vez que este despacho no se encuentra omitiendo o accionando de manera tal que atente contra los derechos fundamentales del accionante.

Por lo anteriormente expuesto, se solicita al H. Despacho **DECLARAR LA FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA** del Ministerio del Trabajo, pues de los hechos descritos y el material probatorio enviado con el traslado resulta innegable que la entidad no ha desplegado ningún tipo de conducta que

vulnere los derechos fundamentales de la accionante, y en consecuencia **DESVINCULAR** a esta Entidad del trámite de la presente acción constitucional.

Por lo expuesto anteriormente, se **solicita con respeto su Señoría considerar la desvinculación de esta cartera dentro de la presente acción y no conceder las pretensiones en ella incoadas frente al Ministerio del Trabajo.**

Cordial saludo,

NADIA VIVIANA MORENO CORRALES
Coordinadora Grupo Medicina Laboral
Dirección de Riesgos Laborales

Funcionario/Contratista	Nombre	Cargo	Firma
Proyectado por:	Pedro Emilio Jaimes Delgado	Contratista Grupo de Medicina Laboral	
Revisado por:	Nadia Viviana Moreno Corrales	Coordinadora del Grupo de Medicina Laboral	
Aprobado por:	Nadia Viviana Moreno Corrales	Coordinadora del Grupo de Medicina Laboral	
Declaramos que el documento ha sido elaborado y revisado conforme a las normas y disposiciones legales vigentes, y que su contenido refleja fielmente los criterios jurídicos y técnicos aplicables.			