No. Radicado: 08SI2026310300000009689
Fecha: 2026-05-20 09:05:13 am
Remitente: Sede: CENTRALES DT
Depen: GRUPO DE MEDICINA LABORAL
Destinatario GRUPO INTERNO DE TRABAJO DE ACCIONES DE TUTELAS
Anexos: 0 Folios: 6
08SI2026310300000009689

Trabajo

APOYO TECNICO

FUNCIONARIO QUE RINDE EL INFORME	Javier Díaz Marroquín
ÁREA TÉCNICA:	Dirección de Riesgos Laborales – Grupo de Medicina Laboral
FECHA:	20 de mayo de 2026
RADICADO COMPLETO DE LA ACCION DE TUTELA	44650-31-04-003-2026-00030-00
ACCIONANTE:	NICOLAS ALFREDO RODRIGUEZ CORDOBA
ACCIONADO:	Colpensiones, Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá – Cundinamarca.
VINCULADOS	Junta Nacional de Calificación de Invalidez, Positiva Compañía de Seguros, Sanitas EPS y Ministerio del Trabajo.
TEMA:	Presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, petición, seguridad social y al trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral, dentro de actuación adelantada ante Colpensiones y la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, en la cual fue vinculado el Ministerio del Trabajo – Dirección Territorial Guajira.

Para verificar la validez de este documento escaneé el código QR, el cual lo redireccionará al repositorio de evidencia digital de Mintrabajo.

Respetada Doctora Carolina:

En atención al auto de sustanciación No. 0331 del 14 de mayo de 2026, proferido por el Juzgado Tercero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de San Juan del Cesar, La Guajira, por medio del cual se admitió la acción de tutela promovida por el señor **Nicolás Rodríguez Córdoba** contra **Colpensiones** y la **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca**, y se dispuso la vinculación, entre otros, del **Ministerio del Trabajo y Protección Social – Dirección Territorial Guajira**, se emite el presente apoyo técnico para la contestación institucional, con fundamento en la demanda, sus anexos, el auto admisorio y la normatividad vigente aplicable.

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 proferido por el JUZGADO TERCERO PENAL DEL CIRCUITO CON FUNCIONES DE CONOCIMIENTO SAN JUAN DEL CESAR – LA GUAJIRA, mediante el cual se avoca conocimiento de la acción de tutela promovida por el señor **NICOLAS ALFREDO RODRIGUEZ CORDOBA**, contra **COLPENSIONES** y la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ – CUNDIAMARCA**, en el cual se vinculan entre otros al **MINISTERIO DEL TRABAJO,** 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 en particular a lo establecido en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012, que en

cuanto a que corresponde a Colpensiones, a las administradoras de riesgos laborales, a las compañías de seguros que asuman el riesgo de invalidez y a las EPS determinar en primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral, el grado de invalidez y el origen de la contingencia; en donde en caso de inconformidad, el asunto debe ser remitido a la Junta Regional y su decisión es apelable ante la Junta Nacional. En ese marco, la controversia principal expuesta por el accionante se refiere al trámite y decisión de calificación surtido ante Colpensiones y la Junta Regional, así como al trámite del recurso de reposición en subsidio de apelación formulado contra el dictamen regional:

AL HECHO PRIMERO: Es cierto que el accionante afirma haber sido calificado previamente por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez mediante dictamen JN202417136 del 22 de julio de 2024, con una pérdida de capacidad laboral del 43.49% de origen accidente de trabajo y fecha de estructuración del 24 de mayo de 2023, según los documentos anexos de la demanda. Sin embargo, de ese hecho no se desprende actuación u omisión atribuible al Ministerio del Trabajo, pues dicho dictamen fue expedido por una junta de calificación en ejercicio de competencias técnicas regladas por el Decreto 1352 de 2013 y el régimen de calificación de invalidez.

A LOS HECHOS SEGUNDO AL QUINTO: También es cierto que el accionante afirma haber radicado ante Colpensiones una solicitud de calificación integral el 24 de abril de 2025; que posteriormente fue valorado por dicha administradora y que recibió el dictamen No. 6017589, para luego ser calificado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca mediante dictamen No. 84036382-1981 del 25 de febrero de 2026, que determinó una pérdida de capacidad laboral del 18.54% de origen común. No obstante, todos esos actos pertenecen al ámbito funcional de Colpensiones y de las juntas de calificación, no al del Ministerio del Trabajo, razón por la cual no existe relación material entre esos hechos y una conducta activa u omisiva imputable a esta Cartera Ministerial.

A LOS HECHOS SEXTO A NOVENO: Es cierto que el actor presentó recurso de reposición en subsidio de apelación el 16 de marzo de 2026 contra el dictamen regional y que, según su relato, a la fecha de presentación de la tutela no había recibido pronunciamiento ni se había requerido el pago de honorarios para el trámite ante la Junta Nacional. Sin embargo, el auto admisorio identifica como accionadas a Colpensiones y a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, y vincula al Ministerio del Trabajo – Dirección Territorial Guajira únicamente para que se pronuncie sobre los hechos y pretensiones, sin que del libelo se observe una actuación concreta atribuida a esta entidad en la supuesta mora del recurso o en el pago de honorarios del trámite de apelación.

En efecto, el Decreto 1352 de 2013 regula la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez y prevé que la Junta Nacional decide en segunda instancia los recursos de apelación interpuestos contra los dictámenes de las Juntas Regionales, sin asignar al Ministerio del Trabajo la función de decidir recursos particulares ni de sustituir a Colpensiones en cargas procedimentales propias del trámite.

ACTUACIONES DESPLEGADAS POR EL ÁREA TÉCNICA

Una vez notificada la vinculación, el Ministerio del Trabajo fue requerido para pronunciarse sobre los hechos y pretensiones de la demanda dentro del término de dos días señalado por el despacho judicial. En cumplimiento de dicha orden judicial, la intervención del Ministerio se limita a exponer el alcance de sus competencias legales y a informar que no tiene a su cargo la expedición del dictamen cuestionado, la resolución del recurso formulado contra la Junta Regional ni el pago de honorarios a la Junta Nacional en el caso individual del señor Rodríguez Córdoba.

Desde la perspectiva funcional, las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo ejercen atribuciones de inspección, vigilancia, prevención, orientación y gestión administrativa en materia laboral, pero no sustituyen las competencias legalmente atribuidas a Colpensiones ni a las Juntas de Calificación de Invalidez dentro de controversias técnico-médicas sobre origen o porcentaje de pérdida de capacidad laboral. Por ello, la sola vinculación de la entidad al trámite constitucional no acredita, por sí misma, legitimación en la causa por pasiva frente a las pretensiones principales de la tutela.

FRENTE A LAS PRETENSIONES

De la lectura del escrito de tutela se advierte que el accionante solicita, principalmente, que se ordene a la Junta Regional pronunciarse sobre el recurso de reposición en subsidio de apelación, que se ordene a Colpensiones pagar honorarios a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y que, una vez efectuado dicho pago, se remita el expediente completo para continuar el trámite; adicionalmente pide conminar a las entidades del sistema para evitar dilaciones futuras. Ninguna de esas solicitudes se dirige de manera concreta contra una competencia propia del Ministerio del Trabajo en este caso particular, por lo cual, frente a las mismas, el Ministerio de Trabajo – Dirección de Riesgos Laborales, se pronuncia sobre las mismas así:

PRETENSIÓN PRIMERA: La solicitud de ordenar a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca que se pronuncie sobre el recurso presentado el 16 de marzo de 2026 recae materialmente sobre la autoridad que expidió el dictamen impugnado y tramita la reposición, no sobre el Ministerio del Trabajo. En consecuencia, frente al Ministerio del Trabajo esta pretensión debe negarse por falta de legitimación en la causa por pasiva.

PRETENSIÓN SEGUNDA: La petición encaminada a ordenar a Colpensiones el pago de honorarios a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para dar curso a la apelación corresponde a una carga asociada al trámite de calificación y a las reglas previstas en el régimen de juntas de calificación, por lo que su eventual examen compete a las entidades directamente vinculadas al procedimiento y al juez constitucional frente a ellas. El Ministerio del Trabajo no ostenta competencia para ordenar o ejecutar dicho pago dentro de un expediente particular de calificación.

PRETENSIÓN TERCERA: La solicitud consistente en ordenar la remisión del expediente completo a la Junta Nacional una vez se cancelen honorarios se refiere a una actuación propia de la Junta Regional y del trámite recursivo regulado por el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012. Por ello, tampoco puede prosperar frente al Ministerio del Trabajo.

PRETENSIÓN CUARTA: La petición de conminar a las entidades de seguridad social para que no incurran en dilaciones futuras tiene un carácter general y preventivo, pero no individualiza una obligación concreta a cargo del Ministerio del Trabajo derivada de los hechos narrados en esta tutela. En ausencia de una conducta específica imputable a esta Cartera, dicha pretensión no está llamada a prosperar frente a la entidad vinculada.

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.

La acción de tutela exige que la vulneración alegada sea atribuible a la autoridad accionada o vinculada, lo cual se traduce en la necesidad de verificar la legitimación en la causa por pasiva. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que dicha legitimación falta cuando la entidad demandada no es responsable de la conducta cuya acción u omisión origina la presunta afectación de derechos fundamentales.

La acción de tutela procede para la protección inmediata de derechos fundamentales cuando estos resultan vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública; sin embargo, para su prosperidad frente a una entidad determinada es necesario acreditar la legitimación en la causa por pasiva, esto es, la relación entre la conducta atribuida y la competencia o deber jurídico del accionado.

la Sentencia T-519 de 2001, sostiene que la legitimación por pasiva se rompe cuando el demandado no es responsable de la conducta cuya omisión genera la supuesta violación o cuando no es su conducta la que inflige el daño.

En el presente asunto, el núcleo del debate constitucional gira alrededor de: i) la calificación de pérdida de capacidad laboral surtida por Colpensiones y la Junta Regional; ii) el trámite del recurso de reposición en subsidio de apelación formulado contra el dictamen regional; y iii) el eventual pago de honorarios para la actuación ante la Junta Nacional.

Tales asuntos se enmarcan en las competencias asignadas por el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012, y por el Decreto 1352 de 2013 a Colpensiones y a las Juntas de Calificación de Invalidez.

El Decreto 1352 de 2013 establece que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez decide en segunda instancia los recursos de apelación interpuestos contra los dictámenes de las Juntas Regionales. Asimismo, la normativa y la jurisprudencia consultadas muestran que los honorarios dentro del trámite de juntas responden a reglas propias del procedimiento de calificación, sin que de ello surja una atribución al Ministerio del Trabajo para suplir cargas de Colpensiones o para resolver recursos individuales de calificación.

De otra parte, aunque el Ministerio del Trabajo cumple funciones relevantes en materia de política pública, inspección, vigilancia y orientación del sector trabajo, ello no lo convierte en autoridad competente para definir controversias médico-laborales individuales sometidas al sistema de calificación de invalidez ni para alterar los términos y cargas procedimentales que la ley asigna a Colpensiones y a las Juntas de Calificación. En consecuencia, no se configura una amenaza o vulneración directa imputable al Ministerio del Trabajo en los términos planteados por el accionante.

En todo caso, esta Dirección es enfática en indicarle que las labores de inspección y vigilancia atribuidas a esta cartera ministerial se ejercen a través de las Direcciones Territoriales y no de la Dirección de Riesgos Laborales, quien tiene a su cargo las funciones señaladas en el artículo 23 del Decreto 4108 de 2011, así:

> Artículo 23. Funciones de la Dirección de Riesgos Profesionales (hoy Laborales). Son funciones de la Dirección de Riesgos Profesionales, las siguientes:
>
> 1. Proponer y diseñar las políticas, normas, estrategias, programas y proyectos para el desarrollo del Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia.
> 2. Coordinar con las entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, el funcionamiento de los programas de salud ocupacional que se desarrollen en el país.

3. Diseñar, dirigir y coordinar los programas, planes y proyectos de higiene y seguridad industrial.
4. Proponer, diseñar y evaluar políticas, planes y programas y la expedición de normas en las áreas de salud ocupacional y medicina laboral.
5. Establecer los procedimientos para la emisión de conceptos técnicos en relación con medicina laboral, salud ocupacional y riesgos profesionales, en lo de su competencia.
6. Participar con las entidades competentes, en la definición de requerimientos mínimos de diseño, fabricación e importación de maquinaria, equipo y herramientas de trabajo para prevenir los riesgos ocupacionales.
7. Asesorar a las Direcciones Territoriales en aspectos relacionados con el área de su competencia.
8. Recopilar, consolidar, analizar y divulgar la información relativa al comportamiento estadístico de los accidentes de trabajo, lesiones y enfermedades profesionales.
9. Proponer en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social modificaciones a la tabla de enfermedad profesional y al manual único de calificación de invalidez.
10. Orientar y coordinar los programas de medicina laboral y de salud ocupacional que adelantan las entidades administradoras de riesgos profesionales, en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social.
11. Administrar el Fondo de Riesgos Profesionales, y elaborar el proyecto de presupuesto de gastos para la aprobación del organismo competente en los términos que la ley establezca.
12. Propiciar la concertación entre representantes de los trabajadores, empleadores, entidades estatales y otras organizaciones vinculadas con el Sistema General de Riesgos Profesionales, con el fin de coordinar políticas y orientaciones para la promoción y prevención de riesgos profesionales.
13. Proponer la regulación para la inspección, vigilancia y control de los aspectos relacionados con la administración, prevención, atención, control de los riesgos profesionales y la organización de los servicios de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que adelanten las entidades administradoras de riesgos profesionales.
14. Coordinar las acciones de vigilancia y control sobre la organización y funcionamiento de las Juntas Nacionales y Regionales de Calificación de Invalidez y dirimir los conflictos de competencia por jurisdicción que se presenten entre estas.
15. Conocer y resolver los recursos de apelación y queja interpuestos contra las providencias proferidas por los directores de las Direcciones Territoriales relacionadas con el Sistema de Riesgos Profesionales.
16. Establecer políticas, planes y programas para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas en el Sistema General de Riesgos Profesionales, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social.
17. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
18. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

Así las cosas, tratándose de quejas en contra de las Juntas de Calificación de Invalidez, es competencia de la Dirección territorial de la jurisdicción atenderlas y en caso de ser procedente iniciar las acciones sancionatorias a que haya lugar, conforme a lo contemplado en la Ley 1610 de 2013 y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.

Con fundamento en lo expuesto, la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo solicita respetuosamente al Despacho:

PETICIONES

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

1. Declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio del Trabajo, respecto de las pretensiones formuladas en la acción de tutela

con radicado 4465031040032026000300O, por no ser la entidad competente para resolver el recurso contra el dictamen de la Junta Regional, pagar honorarios a la Junta Nacional ni remitir el expediente dentro del trámite particular de calificación.

2. Negar las pretensiones de la acción de tutela frente al Ministerio del Trabajo, al no encontrarse acreditada una acción u omisión concreta atribuible a esta entidad que haya vulnerado los derechos fundamentales invocados por el accionante.

3. Subsidiariamente, en caso de estimarse necesaria alguna orden respecto del Ministerio del Trabajo, limitarla estrictamente al ámbito de sus competencias legales y sin extenderla a decisiones, cargas o actuaciones propias de Colpensiones o de las Juntas de Calificación de Invalidez.

4. Desvincular al Ministerio del Trabajo del presente trámite constitucional.

5. Desestimar las pretensiones de amparo formuladas por el accionante en lo que respecta al Ministerio del Trabajo – Dirección de Riesgos Laborales.

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,

JAVIER DÍAZ MARROQUÍN
Coordinador del Grupo de Medicina Laboral

Funcionario/Contratista	Nombre	Cargo	Firma
Proyectado por:	Pedro Emilio Jaimes Delgado	Contratista Grupo de Medicina Laboral	
Revisado por:	Nadia Viviana Moreno Corrales	Profesional Especializado Dirección de Riesgos Laborales	
Aprobado por:	Javier Díaz Marroquín	Coordinador 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.			