

Investigaciones en salud y trabajo

Facultad de Medicina

Año 2, octubre-diciembre 2023, ISSN: 2954-6044

Grupo de investigación Salud, Ser Humano y Trabajo

n.º 8

Facilitadores y barreras en el proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral



Alexandra Yepes Boada ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3288-5400>

Clara Margarita Giraldo Luna ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8388-3528>

Nathalia Matallana Acosta ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8640-1977>

Antonio José Guzmán Preciado ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3955-2617>

Carlos Orlando Varela Rodríguez ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1271-863X>

n.º 8

Facilitadores y barreras
en el proceso de calificación
de pérdida de capacidad laboral

Año 2, n.º 8, octubre-diciembre 2023 | ISSN: 2954-6044

DOI: <https://doi.org/10.18270/wpst.n2.8>

© Universidad El Bosque

© Editorial Universidad El Bosque

Rectora: María Clara Rangel Galvis

Vicerrector de Investigaciones: Gustavo Silva Carrero

Editora académica:

© Alexandra Yepes Boada

© Alexandra Yepes Boada

© Clara Margarita Giraldo Luna

© Nathalia Matallana Acosta

© Antonio José Guzmán Preciado

© Carlos Orlando Varela Rodríguez

Editor Universidad El Bosque:

Miller Alejandro Gallego Cataño

Coordinación editorial: Leidy De Ávila Castro

Corrección de estilo: Estefany Escallón Ibáñez

Dirección gráfica y diseño: María Camila Prieto Abello

Hecho en Bogotá D. C., Colombia

Vicerrectoría de Investigaciones

Editorial Universidad El Bosque

Av. Cra 9 n.º 131A-02, Bloque A, 6.º piso

(601) 648 9000, ext. 1100

editorial@unbosque.edu.co

<https://investigaciones.unbosque.edu.co/editorial>

Septiembre de 2022

Bogotá, Colombia



Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotográfico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la Editorial Universidad El Bosque.

Universidad El Bosque | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como universidad: Resolución n.º 327 del 5 de febrero de 1997, MEN. Reconocimiento de personería jurídica: Resolución 11153 del 4 de agosto de 1978, MEN. Reacreditación institucional de alta calidad: Resolución n.º 013172 del 17 de julio 2020, MEN.

363.11 I625

Facilitadores y barreras en el proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral / Alexandra Yepes Boada, Clara Margarita Giraldo Luna, Nathalia Matallana Acosta, Antonio José Guzmán Preciado, Carlos Orlando Valera Rodríguez; editor Miller Alejandro Gallego Cataño – Grupo de Investigación Salud, Ser Humano y Trabajo, Bogotá (Colombia): Editorial Universidad El Bosque. Vicerrectoría de Investigaciones, Facultad de Medicina, 2023

Investigaciones en salud y trabajo

Año 2, No. 8 octubre-diciembre 2023

42 páginas

ISSN: 2954-6044

DOI: <https://doi.org/10.18270/wpst.n2.8>

1. Personas con discapacidad 2. Salud ocupacional 3. Seguridad social 4. Sistema general de riesgos profesionales

I. Yepes Boada, Alexandra II. Giraldo Luna, Clara Margarita III. Matallana Acosta, Nathalia IV. Guzmán Preciado, Antonio José V. Valera Rodríguez, Carlos Orlando VI. Gallego Cataño, Miller Alejandro VII. Universidad El Bosque

Fuente. SCDD 23ª ed. – Universidad El Bosque. Biblioteca Juan Roa Vásquez (junio de 2024) – LM

Investigaciones en salud y trabajo

Facultad de Medicina

Año 2, octubre-diciembre 2023, ISSN: 2954-6044

Grupo de investigación Salud, Ser Humano y Trabajo

n.º 8

Facilitadores y barreras
en el proceso de calificación
de pérdida de capacidad laboral

Contenido

1. Introducción

Pag. 8

2. Descripción del proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral

Pag. 12

3. Análisis de los facilitadores y barreras en el proceso según la evidencia presente en sentencias judiciales

Pag. 18

4. Reflexiones

Pag. 32

5. Referencias

Pag. 36

1. Introducción

El estudio del proceso de calificación de Pérdida de Capacidad Laboral (PCL) tanto en las enfermedades como en los accidentes laborales y su impacto en los trabajadores es un tema de gran relevancia en el ámbito de la Salud y la Seguridad en el Trabajo. Estas enfermedades, debido a su complejidad, diversidad de causas y evolución, suelen presentar dificultades para su diagnóstico, manejo y, finalmente, calificación en el porcentaje que indicará si existe o no una incapacidad permanente parcial o invalidez; de esto depende el futuro laboral del implicado. En Colombia, este tema es abordado tanto en escenarios jurídicos como médicos, lo que a menudo genera disputas y retrasos en el acceso a los beneficios y servicios para los trabajadores afectados.

Un proceso de pérdida de capacidad laboral es aquel que se lleva a cabo posterior a sufrir un accidente o a la aparición de una enfermedad, en este “se establece el porcentaje de afectación del conjunto de habilidades destrezas, aptitudes y potencialidades de orden físico, mental y social que le permiten al individuo desempeñarse en un trabajo habitual” (1). Se realiza en las diferentes instancias iniciando en la Entidad Promotora de Salud (EPS) o la Administradora de Riesgos Laborales (ARL) y puede ser escalado hasta la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, de ser necesario, si la controversia continúa por alguna de las partes se acude a la justicia ordinaria quien será la última instancia para definir el resultado de dicho proceso.

El propósito del estudio fue identificar las barreras y los facilitadores en el proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral, enfermedades de origen laboral, así como la comprensión integral de los múltiples factores involucrados tanto médicos como jurídicos y sociales. Abordar estos temas de manera efectiva implica considerar la prevención, detección temprana y atención oportuna de las enfermedades laborales, al igual que la colaboración entre los diferentes actores del sistema y la implementación de

estrategias para mejorar el acceso a los beneficios económicos y servicios de salud a los que tienen derecho.

Desde el análisis de la normativa, sentencias y tutelas dentro del proceso de Pérdida de Capacidad Laboral (PCL), al entender las diferentes experiencias y las realidades personales que esto conlleva, se logrará un conocimiento más profundo acerca de los facilitadores y las barreras que un proceso de tan alta complejidad tanto física como psicológica y económica presenta.

Por último, a partir de dicho análisis se dará a conocer una serie de reflexiones y conclusiones en las que se pretende mostrar los facilitadores, las barreras del proceso y las posibles alternativas que podrían convertirlas en facilitadores.

2. Descripción del proceso de calificación de Pérdida de Capacidad Laboral

En Colombia el proceso de Calificación de Pérdida de Capacidad laboral (PCL), se define como el mecanismo que permite establecer el porcentaje de afectación del conjunto de las habilidades, destrezas, aptitudes y/o potencialidades de orden físico, mental y social que le permiten al individuo desempeñarse en un trabajo habitual (2). Este se realiza posterior a la ocurrencia de un Accidente de Trabajo (AT), definido como “suceso repentino que sobreviene por causa o con ocasión del trabajo, y que produce en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte” (3) o, a la aparición de una Enfermedad Laboral (EL), la cual (4) es contraída como resultado de la exposición a factores de riesgo inherentes a la actividad laboral o del medio en el que el trabajador se ha visto obligado a trabajar. Dicho proceso está regulado por la Ley 1562 de 2012, que establece el procedimiento a seguir en caso de presentar alguna de las contingencias anteriores.

La primera calificación conocida como calificación de origen puede ser hecha por la EPS una vez que se hayan cumplido 150 días de incapacidad con el mismo diagnóstico o, el trabajador puede solicitarla directamente a la ARL; durante la evaluación, el personal de salud revisa los antecedentes médicos, realiza un examen físico y mental, así como una revisión de la documentación relacionada con la enfermedad o accidente laboral: copia de examen de ingreso y retiro realizados por la empresa, análisis de puesto de trabajo, certificado del cargo, descripción del mismo y copia de planillas de seguridad social. Una vez el trabajador alcance la Mejoría Médica Máxima (MMM) o cumpla 540 días de incapacidad, pasará al proceso de calificación realizado por las Juntas Regional y/o Nacional de calificación reguladas por el Decreto 1352 de 2013, basados en el Manual Único de Calificación de Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional (MUCPCLO) (1) el cual basado en la fecha de estructuración y la evolución del trabajador, permite una

evaluación cuantitativa de carácter médico, lo que le permitirá obtener un porcentaje de calificación sobre el cual se calculará el grado de invalidez y la prestación económica a la que tiene derecho.

El grado de severidad de la limitación se clasifica de la siguiente manera (5):

- Limitación moderada: aquella en la cual la persona tenga entre el 15 % y el 24 % de Pérdida de la Capacidad Laboral.
- Limitación severa: aquella que sea mayor al 25 % pero, inferior al 49 % de Pérdida de la Capacidad Laboral.
- Limitación profunda: cuando la Pérdida de la Capacidad Laboral sea igual o mayor al 50 %.

Si es calificado dentro del 5-49 % se habla de incapacidad permanente parcial, la cual le da derecho a una indemnización según el porcentaje de afectación; si se habla de una pérdida de capacidad laboral mayor al 50 %, el trabajador tiene derecho a una pensión de invalidez (6), teniendo en cuenta que para ello debe haber cotizado cincuenta semanas de pensión dentro de los tres años anteriores a la fecha en la que se dictaminó la invalidez (7). En caso de que haya controversia con el dictamen, el trabajador o la empresa pueden acudir a las siguientes instancias: la Junta Regional de Calificación (JRC) y la Junta Nacional (JNC) de Pérdida de Capacidad Laboral, la cual se rige por la Resolución 2050 de 2022 (8), para su notificación se darán los siguientes pasos:

- *Notificación del dictamen:* se llevará a cabo durante los dos días calendario siguientes a la fecha de celebración de la audiencia privada, se realiza por parte de la Junta Regional de

Calificación de Invalidez a través de un correo físico y el envío de una citación certificada para que quede constancia de que todos los interesados fueron notificados y deben comparecer dentro de los siguientes cinco días hábiles posteriores. Si no es posible la notificación, se fija un documento de manera pública en un lugar visible de las instalaciones de la junta, que permanecerá por diez días hábiles, indicando la fecha de fijación y retiro del aviso. En los casos de apelación, la Junta Nacional de Calificación (JNC) de Invalidez, dentro de los dos días calendario siguientes a la fecha de celebración de la audiencia privada, comunicará el dictamen por correo físico que deje constancia de su entrega. El director administrativo y financiero, una vez tenga la constancia de entrega de la comunicación a todas las partes interesadas en que ya el dictamen queda en firme, remitirá el expediente a la Junta Regional para su respectivo control y custodia (8).

- *Recurso de reposición y apelación:* este recurso puede ser usado dentro de los diez días siguientes a la notificación del dictamen por cualquiera de los interesados, en él se deben explicar los motivos del desacuerdo profiriendo las pruebas y la consignación de honorarios para la Junta Nacional en caso de apelación. El recurso de reposición deberá ser resuelto por las Juntas Regionales dentro de los diez días calendario siguientes a su recepción y no tendrá costo, en caso de que lleguen varios recursos sobre un mismo dictamen, este término empezará a contarse

desde la fecha en que haya llegado el último recurso. Al presentar el recurso de apelación a tiempo, el director administrativo y financiero de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, entregará el expediente con la documentación dentro de los dos días hábiles siguientes a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, salvo en el caso en que falte la consignación de los honorarios a la Junta Nacional. Si el recurso de reposición o apelación no fue presentado a tiempo, el director administrativo y financiero lo informará a la Junta de Calificación de Invalidez o, sala de decisión respectiva en la sesión siguiente. Por lo queda en firme el dictamen en conformidad con lo establecido en el artículo de notificación del dictamen (9). En caso de que el trabajador o la empresa continúen en controversia con el dictamen, se debe acudir a la justicia ordinaria.

3. Análisis de los facilitadores y barreras en el proceso según la evidencia presente en sentencias judiciales

El impacto de las enfermedades laborales en el trabajador trasciende las dimensiones físicas y se extiende a aspectos emocionales, sociales y económicos. La falta de celeridad en el proceso de Pérdida de Capacidad Laboral, tramitología y desconocimiento de plazos por parte del trabajador pueden afectar la calidad de vida de este, reducir su funcionalidad y generar dificultades económicas para su familia, alterando su proyecto de vida personal y familiar. Además, las personas que no pueden trabajar de forma eficiente debido a enfermedades laborales pueden enfrentar dificultades en su entorno laboral, ya que sus compañeros pueden verse obligados a asumir responsabilidades adicionales para suplir sus funciones (10,11).

Hecho un análisis de la normativa vigente, se considera esta como el principal facilitador, dado que existe un manual de calificación y un decreto que dicta la tabla de enfermedades laborales, lo que permite que los procesos sean claros y equitativos, así como brindar soluciones a los actores del proceso que tenga controversias con el dictamen. Sin embargo, también existen barreras que dificultan el proceso e incluso obligan a los interesados a acudir a la última instancia, siendo esta la justicia ordinaria, por lo cual desde el análisis de las sentencias judiciales de las cortes del estado se procede a agrupar los principales conflictos presentados según su frecuencia. Todo esto será explicado de forma más detallada en un siguiente apartado de este capítulo.

3.1 Facilitadores

La palabra facilitador está formada con raíces latinas y significa “el que hace que sea más sencillo, sin complicaciones al ejecutar”. Sus componentes léxicos son: *facilitas* (cualidad (-tas) de poder (-ilis) hacer (*facere*)), más el sufijo

-dor (agente, el que hace la acción) (12). Para efectos de esta investigación, se definirá un facilitador en el proceso de calificación de Pérdida de Capacidad Laboral como un elemento que orienta, simplifica y favorece la satisfactoria culminación del proceso.

Cuando se habla de facilitadores en un proceso de calificación de Pérdida de Capacidad Laboral, es importante remitirse a las normas. Las cuales están diseñadas para brindar claridad y establecer un marco de referencia común para médicos y otras partes interesadas involucradas en la calificación de la capacidad laboral. Para asegurar una formación adecuada en este ámbito, algunas universidades e incluso la Junta Nacional de Calificación de Invalidez ofrecen diplomados y programas de capacitación especializada adicionales a la especialización y maestría en Seguridad y Salud en el Trabajo, ofertada a múltiples áreas profesionales y no se limita solamente a las áreas de salud. Estos cursos buscan brindar a los médicos y diferentes profesionales afines los conocimientos necesarios para entender y llevar a cabo el proceso de manera eficiente, siguiendo los pasos e instrucciones establecidas. Todo con la finalidad de estar en concordancia entre los colegas de las áreas médicas y las instituciones involucradas en la calificación de la capacidad laboral. Además, también les proporciona las herramientas para resolver cualquier conflicto que pueda surgir en relación con este tema.

Dentro de la normativa está el Decreto 1507 de 2014 (1) cuyo objeto es expedir el Manual Único de Calificación de Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, el cual dicta las pautas a seguir para llevar a cabo la calificación garantizando que sea justa y equitativa para todos los trabajadores.

El decreto 1477 de 2014 (13), por el cual se expide la tabla de enfermedades laborales y su última actualización (14), se presenta con un doble abordaje:

- i. Agentes de riesgo, químicos, físicos, biológicos, psicosociales y ergonómicos.
- ii. Hace claridad al tipo de enfermedades que se pueden calificar como laborales directas: asbestosis, mesotelioma maligno por exposición a asbesto, neumoconiosis del minero de carbón, silicosis y covid-19, y enfermedades ocupacionales con sus factores etiológicos, factor de riesgo ocupacional y la ocupación que posiblemente pueda estar asociada o de la cual se debe sospechar.

Así mismo, es regulado el funcionamiento de las Juntas de Calificación mediante el decreto 1352 de 2013, “regida por los principios establecidos en la Constitución Política, entre ellos, la buena fe, el debido proceso, la igualdad, la moralidad, la eficiencia, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad, la publicidad, la integralidad y la unidad” (9). Evidencia la organización e integración de las juntas, derechos y deberes de sus integrantes, requisitos y tiempos de los procedimientos para obtener dictámenes, instituciones y personas relacionadas.

El hecho de que existan diferentes instancias a las cuales apelar en el momento de estar en controversia con un dictamen, las cuales incluyen desde las Juntas de Calificación hasta la Justicia Ordinaria, es un facilitador que permite a los afectados tener diferentes perspectivas en sus procesos y muchas veces salir beneficiados.

3.2 Barreras

La Real Academia Española (RAE) define una barrera como “un obstáculo con que se cierra un paso o se cerca un lu-

gar” (15), para el contexto del proceso de la PCL se considerará una barrera como un evento que obstaculiza el paso hacia la calificación de Pérdida de Capacidad Laboral.

En la revisión documental del proceso de calificación de PCL, se observó que tanto los trabajadores, como las entidades implicadas en el proceso (EPS, ARL y AFP) deben tener en cuenta aspectos como la documentación que se debe adjuntar, los tiempos de duración del trámite, los costos y las ganancias secundarias del mismo, lo cual lleva a demoras y a que se presenten barreras, posiblemente, por desconocimiento de los mismos (1).

En el proceso de búsqueda y análisis de sentencias, fueron revisadas tanto las sentencias proferidas por la Corte Constitucional como por la Corte Suprema de Justicia. Ambas cortes desempeñan roles diferentes dentro del sistema judicial y emiten decisiones en distintas áreas del derecho, razón de su selección como bases de datos y adicionalmente son de acceso público en general. A continuación, se explican sus funciones y su relevancia para esta investigación:

En la rama judicial colombiana existen tres jurisdicciones principales, encargadas de resolver diferentes tipos de conflictos legales. Estas jurisdicciones se dividen en la ordinaria (Corte Suprema de Justicia), constitucional (Corte Constitucional) y administrativa (Consejo de Estado). En la Corte Suprema de Justicia se abordan asuntos civiles, penales y laborales, siendo los laborales los temas que principalmente interesan en esta investigación. Por otro lado, en la Corte Constitucional se resuelven las acciones de tutela que son presentadas para proteger los derechos fundamentales de los individuos. En cuanto al Consejo de Estado, cabeza de la rama administrativa, no se consideró

su jurisprudencia de interés para el trabajo actual ya que se enfoca en revisar los procesos administrativos del Estado (16).

Desde las relatorías virtuales de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, se tomaron en cuenta para la selección de sentencias los siguientes criterios de inclusión:

- Período comprendido entre enero del 2015 y mayo del 2023.
- Sentencias que durante el proceso de PCL hayan utilizado el último Manual de Calificación de Pérdida de Capacidad Laboral (1).
- Sentencias que se hayan centrado en el proceso de PCL por enfermedad laboral y accidente de trabajo.

Se encontraron 688 sentencias en total, de las cuales 393 fueron de las relatorías de la Corte Constitucional, de ellas, veintiséis sentencias cumplieron los criterios de inclusión en su totalidad. Por otro lado, 295 fueron de las relatorías de la Corte Suprema de Justicia y de las cuales diecinueve sentencias cumplieron los criterios de inclusión en su totalidad (ver Anexo 1).

Teniendo en cuenta que las sentencias revisadas, tanto de la Corte Constitucional como de la Corte Suprema de Justicia, son de acceso libre al público en general, cabe mencionar que no se divulgará información sensible de las partes involucradas en cada sentencia, es decir, documento de identidad de los trabajadores y nombre tanto del trabajador como de la empresa involucrada. Así no se vulneran sus derechos y son datos irrelevantes para efectos de esta investigación.

Luego del análisis de las sentencias se agruparon las barreras en cuatro categorías, a saber:

Controversia con el dictamen de las juntas

Posterior a la ley 100 de 1993, la regulación en materia de seguridad social no solo incluyó la protección económica por incapacidad e invalidez en el ámbito laboral, sino también se orientó hacia el establecimiento de procesos y normas. Las Juntas de Calificación de Invalidez, fueron creadas mediante los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 y tienen la función de actuar, en primera y segunda instancia, en los procesos de determinación del origen y de calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral e invalidez de los habitantes del país.

Es importante destacar que la asignación de competencia para calificar la Pérdida de Capacidad Laboral, en primera instancia, a las autoridades o entidades encargadas de brindar la cobertura económica respectiva, ha sido una medida utilizada en el pasado. Desde la consolidación normativa de la seguridad social en Colombia a finales de los años 90, se contempló la posibilidad de que estos organismos garanticen que profesionales especializados en la materia evalúen y determinen el grado y origen de la afectación en la funcionalidad laboral de las personas (17).

Considerando que la calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral, así como la determinación de su origen y fecha de estructuración, constituyen los fundamentos técnicos y legales necesarios para establecer la intensidad de las prestaciones asistenciales y económicas que las Entidades Administradoras de Seguridad Social deben proporcionar. Estas entidades incluyen Administradoras de Pensiones, Entidades Promotoras de Salud y Administradoras de Riesgos Laborales. A través de este proceso, se evalúa el impacto que un accidente o una enfermedad puede tener

en la funcionalidad, la salud física, mental y laboral de la persona afectada. Con base a esta calificación, se determina el monto de la compensación económica correspondiente al evento en cuestión.

Se evidenció que la causa más prevalente de controversia es el dictamen de las Juntas de Calificación tanto regional como nacional, siendo el 31,1 % de las sentencias revisadas, estas inconformidades, se relacionan en su mayoría con el porcentaje de calificación de la enfermedad que usualmente, considera el demandante, está por debajo de lo real, afectando las pretensiones del trabajador y obligándolo a acudir a una nueva instancia. Dicha calificación porcentual se hace con referencia al Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional que, aunque cuenta con adecuadas herramientas para este proceso, no considera las situaciones personales del individuo, lo cual no permite se vea al trabajador en conjunto y limita el grado del porcentaje (18). Otra causa de dificultad a la hora de calificar, es la falta de documentación de patologías sufridas por el trabajador dado que para algunos dictámenes se requiere la presencia de pruebas especializadas a las que los trabajadores que viven en las zonas más apartadas no tienen fácil acceso; la barrera geográfica constituye un impedimento importante en un país como Colombia a la hora de llevar a cabo un proceso de PCL, no solo por lo expuesto anteriormente sino porque al trabajador se le dificulta cumplir los plazos de apelación y de acceso a las juntas, ya que por ejemplo la Junta Nacional de Calificación solo se encuentra en Bogotá.

Dilatación en el proceso por tramitología y documentación con ARL y AFP

Discrepancias entre las EPS y las ARL en el proceso de PCL, el desconocimiento de las obligaciones de la ARL y, la soli-

cidad de documentación prescindible, genera una tramitología innecesariamente larga para el trabajador.

A pesar de ser la controversia de menor porcentaje (20,0 %), el requerimiento de documentos prescindibles para el proceso es otra de las causas importantes de demandas, dado que genera una demora innecesaria en la conclusión del proceso y, por ende, en la recepción de los beneficios correspondientes al trabajador. En numerosas sentencias analizadas se encontró la solicitud de documentos improcedentes con la calificación de PCL, como registros civiles de nacimiento, reevaluación de historia laboral, entre otros.

Otro elemento frecuente presente en múltiples sentencias fue la discrepancia entre las EPS y las ARL debido a que, según el origen de la enfermedad, en algunos casos ni siquiera se ha establecido, que la atención de calificación de PCL debe ser asumida por una u otra entidad, dilatando el proceso y aumentando el deterioro de salud del trabajador afectado.

Incluso la misma rigurosidad del proceso desde su normativa es usada por entidades como las ARL para dilatar el proceso o incluso no aceptarlo. Tal fue el caso de un trabajador que efectuó la calificación de PCL directamente a través de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, se le negó la solicitud de pensión de invalidez debido a que la ARL argumentaba que, según el artículo 29 del Decreto 1352 de 2013 (9), en los casos en que el concepto de una Junta de Calificación de Invalidez fuera emitido a instancias del afiliado, se debe notificar a la administradora correspondiente, situación que no ocurrió (19). Se dilata el proceso de forma indirecta, ya que debe ser calificado de nuevo o recurrir a otra instancia como la demanda judicial para que se le reconozcan derechos a causa de un error procedimental.

Incumplimientos y lagunas legales en la afiliación a ARL y semanas de cotización

Incumplimiento por parte del empleador en la afiliación al sistema de riesgos laborales y general de pensiones, así mismo cuando se presentan cambios de empleo que ocasionan pérdidas de semanas de cotización.

El incumplimiento y las lagunas legales en la afiliación al sistema de riesgos laborales es otra de las causas de demandas más frecuentes (24,4 %). En estos casos, los trabajadores no están afiliados o están mal vinculados por parte de sus empleadores al momento de solicitar el inicio de la calificación de PCL, razón por la que no son admitidos al proceso. Aspecto que permite que su fondo de pensiones o ARL se niegue a responder por incumplimiento de la ley por parte de los empleadores en el momento de la contratación (20) o, por el no reconocimiento de la conmutación de las obligaciones pensionales, entre ellos tener cotizadas cincuenta semanas durante los tres años previos a la fecha de estructuración (21).

Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en la sentencia T-509/15, en la cual una empleada del servicio doméstico solicitó a Colpensiones el reconocimiento de su pensión de invalidez. Esta fue negada por la entidad acusando que la demandante incumplió con el numeral 1.º del artículo 1.º de la Ley 860 de 2003, por lo que la afectada solicita sea revisada su solicitud de reconocimiento de pago, conforme lo dispone el parágrafo 2.º del mismo artículo. Para calcular las semanas requeridas a las que hace referencia esta disposición, se debe tener en cuenta el número de semanas exigidas en el Acuerdo 049 de 1990 para acceder dicho beneficio (22).

En esta situación se consideran vulnerados los derechos al mínimo vital, la vida digna, la dignidad humana, la salud y al debido proceso, estando relacionadas con las no afiliaciones o inadecuadas afiliaciones de los trabajadores a

los fondos de pensiones y las ARL, lo cual se hace evidente puede ser también culpa del trabajador, por incumplimiento de la ley o por desconocimiento de esta.

En este sentido, un ejemplo encontrado fue el Auto 039/20 en el cual se demanda al fondo de pensiones con el propósito de obtener el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la seguridad social. Se argumentó la vulnerabilización de sus derechos al haber negado la autorización de calificación de Pérdida de Capacidad Laboral, por desconocimiento de condición de afiliado y futuro pensionado, de su respectivo fondo de pensiones. Dada por el no reconocimiento de la conmutación de obligaciones pensionales, dicha negativa afectará la posibilidad futura de solicitar el reconocimiento de una pensión de invalidez (23).

Discrepancia con la calificación de origen

ARL en desacuerdo con la calificación de origen laboral a lo que ellos consideran una enfermedad común.

Existe una situación particular respecto a las entidades Administradoras de Seguridad Social, lo cual permite que estas decidan en qué medida se reconocerá o negará el derecho a las prestaciones económicas y asistenciales que se establecen en el Sistema general de Seguridad y Salud, dicha situación es la posibilidad de ejercer como juez y parte calificando en la primera oportunidad el origen y fecha de estructuración de la enfermedad (24).

Por lo anterior, el demandante insiste en que la responsabilidad de calificar la pérdida de capacidad laboral, su origen y fecha de estructuración, no debe recaer en la primera instancia, ya que ellos tienen la obligación de reconocer y pagar las prestaciones económicas y asistenciales derivadas de un accidente o enfermedad laboral, así como el impacto que tiene en la salud física, mental y ocupacional de la persona afectada. Estas entidades pueden carecer de

imparcialidad, objetividad e independencia al tomar estas decisiones, por lo que se argumenta que dichas decisiones son inconstitucionales.

En esta investigación se encontró que en el 24,4 % de las sentencias revisadas son las inconformidades con la calificación de origen, debido a que un porcentaje importante de trabajadores con enfermedades de origen laboral son calificados como de origen común en la primera oportunidad, por lo que deben recurrir a la siguiente instancia para ser recalificados. En algunas sentencias se constató la inconformidad del trabajador con su calificación, ya que consideran, desde su perspectiva personal, que la enfermedad es de origen laboral y buscan reparaciones económicas; estos eventos de apelación del origen de la enfermedad se realizaron bajo asesoría jurídica en el uso de la Tabla de Enfermedades Laborales (13) y sus actualizaciones realizadas en 2020 (14,25). Cabe añadir que la calificación del origen de la enfermedad puede variar si hay una mala interpretación o un déficit en la documentación de la historia clínica. Aspecto que se pudo observar en la sentencia c-295-21 en la que se demanda por las prestaciones que implica que a un trabajador con una enfermedad laboral se le califique como de origen común. “La pensión de vejez, tiene un ingreso base de liquidación del 65 %, mientras que el ingreso base de liquidación conforme al Artículo 40 de la Ley 100 de 1993, para la pensión de invalidez, establece dos ingresos bases de liquidación como son el 45 % y el 54 % acorde con el grado de invalidez (50-66 %) y 54 % (igual o superior al 66 %)” (26).

De esta forma, se evidencian algunas de las barreras más frecuentes a las que se enfrentan los trabajadores en su proceso de PCL y lo que obliga a acudir a otras instancias para poder obtener las pretensiones justas secundarias a su problema de salud.

Conociendo ya los facilitadores junto a las principales controversias encontradas en las sentencias, se evidenció una fuerte relación entre facilitadores y barreras en el proceso de PCL. Esto sustentado en que si bien los facilitadores, por su definición misma, son elementos que orientan, simplifican y favorecen la satisfactoria culminación del proceso y utilizados de manera adecuada, hacen que el proceso sea efectivo, en el momento de su uso inadecuado se convierten en barreras que entorpecen y alargan el proceso. Lo que genera daños o deterioro de la salud física y mental de los trabajadores, además de interferir con las condiciones familiares de los mismos y generar afectaciones económicas, conllevando a situaciones que fueron denunciadas por los trabajadores.

4. Reflexiones

Las siguientes reflexiones están orientadas a guiar al trabajador y optimizar el sistema para un satisfactorio proceso de PCL.

Al comprender el proceso de PCL paso a paso desde la normativa vigente en la teoría hasta su aplicabilidad en la vida real, percibido desde las sentencias de las cortes, se aprecia que surgen barreras que dificultan su consecución y, por tanto, no le permiten al trabajador recibir adecuadamente cualquier tipo de indemnización o pensión de invalidez en caso de presentar una significativa pérdida de su capacidad laboral.

- Evaluar la posibilidad de crear un decreto en el cual exista un equipo independiente de las EPS, ARL, AFP y, del trabajador mismo; esto con el fin de que todo el proceso desde su inicio sea lo más imparcial y objetivo posible, con el fin de evitar dilataciones en el mismo, por búsqueda de intereses propios de las administradoras de los diferentes regímenes e incluso del mismo trabajador al buscar mayores beneficios, principalmente de índole económico, de los que le corresponde.
- A pesar de la existencia de programas de fortalecimiento académico posteriores al pregrado en universidades y desde la misma Junta Nacional de Calificación de Invalidez, se recomienda la formación temprana de los futuros profesionales, al menos inicialmente en la esencia del proceso de PCL, principalmente en los programas de medicina, ya que estos futuros médicos serán quienes emitan el concepto de origen de la enfermedad y la fecha de estructuración, entre otros. Esto les permitirá a los profesionales desde su pregra-

do tener nociones básicas para evitar errores de procedimiento e interpretaciones erróneas del proceso por desconocimiento de la norma. Cosa que los programas posteriores al pregrado sean genuinamente de fortalecimiento y no la primera experiencia de aprendizaje en el proceso de PCL.

- Enseñanza a los trabajadores desde que ingresan a una empresa sin importar su actividad económica o tipo de vinculación laboral. El Decreto 1507 de 2014 (1) explica muy detalladamente el proceso, pero puede ser de difícil comprensión para aquellos que no están formados en esos temas y tienen bajo nivel de alfabetización. Si desde el área de Seguridad y Salud en el trabajo se capacita al trabajador en cómo actuar cuando se presenta un accidente de trabajo o una enfermedad laboral, desde el inicio del evento hasta el dictamen de si es o no apto para recibir una pensión de invalidez o una indemnización según el porcentaje calificado, se evitarán barreras como la tramitología prolongada por requisitos incompletos o falta de reconocimiento de obligaciones por parte de alguna entidad para iniciar el proceso.
- Considerar tiempos más prolongados de apelación según las condiciones sociales, demográficas y económicas de cada trabajador, con priorización en aquellos en condición de vulnerabilidad.
- Evaluar la posibilidad de crear un grupo calificador experto en pérdida de capacidad laboral que viaje a zonas que sean de fácil acceso a los trabajadores que vivan en las re-

- giones más distantes del país y garantizarles la eficiencia en su proceso.
- El equipo de SST en las empresas debe implementar capacitaciones en temas relacionados no solo con evitar accidentes y enfermedades laborales, sino también capacitar en legislación.
 - Disminuir los requisitos o facilitar el acceso a PCL teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas y de accesibilidad de cada trabajador.
 - Dadas las condiciones sociodemográficas del país, considerar facilitar el acceso a las juntas, bien sea por apertura de nuevas sedes o por el manejo mediante telemedicina.
 - Entrenar y adjuntar personal capacitado para atender demandas de PCL en justicia ordinaria.

5. Referencias

1. Decreto 1507 de 2014 - Gestor Normativo. (2014). Función Pública. Retrieved Junio 21, 2023, from <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=58941>
2. Decreto 917 de 1999 - Gestor Normativo. (1999). Función Pública. Retrieved Junio 21, 2023, from <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=29544>
3. Decreto 1075 de 2015 Sector Educación - Gestor Normativo. (2015). Función Pública. Retrieved Junio 21, 2023, from <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77913>
4. Ley 1562 de 2012 - Gestor Normativo. (2012). Función Pública. Retrieved Junio 21, 2023, from <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48365#19>
5. Decreto 2463 de 2001 - Gestor Normativo. (2001). Función Pública. Retrieved Junio 21, 2023, from <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6273>
6. Ley 776 de 2002 - Gestor Normativo. (2002). Función Pública. Retrieved Julio 4, 2023, from <http://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16752>
7. T-046-19 Corte Constitucional de Colombia. (2019). Corte Constitucional. Retrieved Julio 4, 2023, from <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-046-19.htm>
8. Resolución 2050. (2022, junio 16). Resolución 2050 de 2022 Ministerio del Trabajo. Retrieved Julio 4, 2023, from <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=125038>
9. Decreto 1352 de 2013 - Gestor Normativo. (2013). Función Pública. Retrieved Junio 23, 2023, from ht

- [tps://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=68355](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=68355)
10. Torres Tovar, M. H. (2020, mayo 15). Luchas obreras por la salud en Colombia: El caso de las asociaciones de trabajadores y extrabajadores enfermos por el trabajo. Repositorio Universidad Nacional. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/77727>
 11. Gutiérrez Ramírez, M. E. (2020, junio 24). Alcance de las garantías constitucionales en el proceso de calificación de pérdida de la capacidad laboral. *Inciso*, 22(1). <https://doi.org/10.18634/incj.22v.1i.1033>
 12. Diccionario etimológico. (2023). Diccionario etimológico. Retrieved Julio 4, 2023, from <https://etimologias.dechile.net/?facilitador>
 13. Decreto 1477 de 2014 - Gestor Normativo. (2014). Función Pública. Retrieved Julio 6, 2023, from <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=58849>
 14. Decreto 676 de 2020 - Gestor Normativo. (2020, Mayo 19). Función Pública. Retrieved Julio 10, 2023, from <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=124100>
 15. Diccionario de la lengua española. (2022). Diccionario de la lengua española. Retrieved Julio 4, 2023, from <https://dle.rae.es/barrera>
 16. Diferencias entre la Corte Suprema y la Corte Constitucional. (2022, septiembre 2). Canal Institucional. Retrieved Julio 4, 2023, from <https://www.canalinstitucional.tv/te-interesa/diferencias-funciones-corte-constitucional-corte-suprema>
 17. Sentencia C-120-20. (2020, abril 15). Corte Constitucional. Retrieved julio 11, 2023, from <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-120-20.htm>

18. Méndez Amaya, J. D., Méndez Caraballo, J. M., Mendoza Barón, D. P., & Becerra Corredor, Á. (2019, octubre 23). Guía Técnica para la Valoración de la Concurrencia de Ayuda de Tercera Persona en el Sistema General de Seguridad Social Integral de Colombia. Repositorio Digital Institucional Universidad CES. <https://repository.ces.edu.co/handle/10946/4196>
19. Sentencia SL 745-2023. (n.d.). Consulta de Jurisprudencia - Corte Suprema de Justicia. Retrieved julio 12, 2023, from <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co:8080/WebRelatoria/csj/index.xhtml>
20. Decreto 1072 de 2015 Sector Trabajo - Gestor Normativo. (2015). Función Pública. Retrieved julio 12, 2023, from <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=72173>
21. Ley 797 de 2003 - Gestor Normativo. (2003). Función Pública. Retrieved julio 12, 2023, from <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7223>
22. Sentencia T-509-15. (2015, agosto 15). Corte Constitucional. Retrieved julio 12, 2023, from <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2015/T-509-15.htm>
23. A039-20. (2020, febrero 5). Corte Constitucional. Retrieved julio 12, 2023, from <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2020/A039-20.htm>
24. Decreto 19 de 2012 - Gestor Normativo. (2012). Función Pública. Retrieved julio 12, 2023, from <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45322>
25. Resolución 666. (2020). Ministerio de Salud y Protección Social. Retrieved Julio 6, 2023, from <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=92565>

Decretos

- Decreto 1832 de 1994 - Gestor Normativo. (1994). Función Pública. Retrieved Junio 21, 2023, from <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8802>
- Decreto Ley 1295 de 1994 - Gestor Normativo. (1994). Función Pública. Retrieved junio 21, 2023, from <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2629>

Investigaciones en salud y trabajo

Facultad de Medicina | Año 2, octubre-diciembre 2023, ISSN: 2954-6044

Grupo de investigación Salud, Ser Humano y Trabajo

n.º 8

Facilitadores y barreras en el proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral

Fue editado y publicado por la Editorial Universidad El Bosque
xxxx de 202x
Bogotá, Colombia

Para esta edición, se usaron las familias tipográficas:
Ancizar Serif de 10 a 50 puntos.
El formato de este ejemplar es de 14,5 x 21 cm.

