



Observatorio de Derecho Laboral y de la Seguridad Social

Pontificia Universidad Javeriana

Corporación Excelencia en la Justicia

Ficha jurisprudencial No. 11: Sentencia T-249 de 2021 Calificación de Pérdida de Capacidad Laboral de miembros de la Fuerza Pública

| | |
|---|---|
| 1. RADICACIÓN | Referencia: Expediente T-8.118.314 T 249 de 2021 |
| 2. MAGISTRADO PONENTE | GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO. |
| 3. ACCIONANTE | León |
| 4. ACCIONADO | Ministerio de Defensa Nacional y la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional –DISAN EJC–. |
| 5. DERECHOS EN DISCUSIÓN | “...Derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso en la calificación de pérdida de capacidad laboral de los miembros de la Fuerza Pública. En particular, aquellos que permanecen en servicio con enfermedades crónicas, catastróficas, progresivas, degenerativas o infecciones como el VIH...” |
| 7. DERECHOS FUNDAMENTALES PREDOMINANTEMENTE DISCUTIDO O PROTEGIDO | Calificación PCL miembros Fuerza Pública con enfermedades degenerativas como el VIH |
| 8. TERCEROS VINCULADOS EN EL TRÁMITE DE LA ACCIÓN | NO |
| 9. DESPACHO DE PRIMERA INSTANCIA | Declaró improcedente el amparo |
| 10. DESPACHO DE SEGUNDA INSTANCIA | Confirmó el fallo de primera instancia |



11. HECHOS QUE MOTIVARON LA ACCIÓN

“...En el presente caso, se evidencia que el tutelante es portador de VIH y, debido a esa situación, reclama que la accionada defina su pérdida de capacidad laboral. En su criterio, el deterioro progresivo de su salud ha afectado su desempeño como soldado profesional. En estas circunstancias, su condición de vulnerabilidad puede acentuarse, aún si permanece vinculado al Ejército Nacional, pues su pretensión inmediata no se dirige al reconocimiento de alguna prestación económica, derivada de la incapacidad que alega, sino a obtener una valoración de pérdida de capacidad laboral que responda a su situación de salud...”

12. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

“...Mediante sentencia del 9 de noviembre de 2020, el Juzgado Tercero Penal del Circuito Especializado de Cali **DECLARÓ IMPROCEDENTE** el amparo solicitado. Estimó que se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado. Consideró que el problema jurídico se circunscribía a la vulneración del derecho de petición, debido a la omisión en la respuesta a la solicitud que, según el actor, fue radicada el 25 de julio de 2019...”

“...Adujo que, de acuerdo con la respuesta de la DISAN EJC, la información requerida por el accionante fue enviada a su correo electrónico, mediante el oficio del 30 de octubre de 2020 (en el marco del proceso de tutela)..”

13. DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA

“...El 15 de diciembre de 2020, la Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali **CONFIRMÓ** la sentencia de primer grado. En tal sentido, estimó que se configuró un hecho superado porque la petición del actor fue resuelta. Además, sostuvo que la respuesta de la DISAN EJC no fue “abiertamente caprichosa”, por lo que esa entidad no vulneró los derechos fundamentales del peticionario. Finalmente, consideró que no se cumplió el requisito de subsidiariedad, pues “si bien, no se desconoce que el actor presenta una patología que merece especial atención médica, no se evidencia que éste se encuentre desvinculado de la institución, que esté incapacitado médicamente y mucho menos, que no se le esté brindado el servicio de salud conforme su condición de militar”. En consecuencia, concluyó que el accionante puede acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para que se resuelvan sus pretensiones....”



14. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. "...la Sala deberá determinar previamente dos cuestiones: (i) si se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado respecto de los derechos fundamentales invocados, como lo declararon los jueces de instancia; y (ii) si la acción de tutela es procedente para analizar la vulneración alegada por el peticionario. En caso de superarse el examen de ambos asuntos, le corresponde resolver los siguientes problemas jurídicos:

"...(i) ¿La actuación de la DISAN EJC y del Ministerio de Defensa Nacional respecto de la valoración de pérdida de capacidad laboral del accionante desconoció sus derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso administrativo?

(ii) ¿La actuación de la DISAN EJC con respecto a las solicitudes elevadas el 25 de abril de 2018 y el 25 de julio de 2019 desconoció el derecho fundamental de petición del actor?

(iii) ¿La DISAN EJC vulneró el derecho fundamental a la salud del tutelante en el suministro del tratamiento antirretroviral que requiere en su condición de persona con VIH?..."

15. DOCTRINA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN EL CASO EN CONCRETO DE LA CARENCIA DE OBJETO

1. "...En el presente asunto, la Sala estima que se configura la carencia actual de objeto por hecho superado respecto del **derecho fundamental de petición**. En efecto, mediante oficio del 30 de octubre de 2020, la DISAN EJC emitió una respuesta a las solicitudes que el accionante radicó ante la accionada el 25 de abril de 2018 y el 25 de julio de 2019. Aunque las peticiones solo fueron resueltas durante el trámite de la acción de tutela, es claro que, en ese momento, culminó la vulneración de ese derecho fundamental..."

"...De este modo, el actor solicitó la convocatoria de una nueva Junta Médico Laboral Militar para evaluar el progreso de su pérdida de capacidad laboral. Al respecto, la entidad demandada le informó que: (i) el dictamen proferido el 7 de octubre de 2015 se encontraba en firme; (ii) en principio, lo procedente era el mecanismo de "recalificación de empeoramiento de lesiones o afecciones ya valoradas", ante el Tribunal Médico Laboral; y (iii) si consideraba que habían aparecido nuevas lesiones, podía pedir la convocatoria de una nueva Junta Médico Militar Laboral..."

DE LA SEGURIDAD Y EL PROCESO DE CALIFICACIÓN DE PCL

1. "...cuando la Corte constata que una valoración o dictamen de pérdida de capacidad laboral **no atiende los parámetros mínimos que deben guiar ese**



procedimiento y, por lo tanto, es contrario al debido proceso y, en general, a los derechos fundamentales, ha optado por dos tipos de medidas: (i) ordenar una nueva calificación que atienda a los parámetros mínimos que deben guiar dicho procedimiento, o (ii) dejar sin efectos –total o parcialmente– los actos que determinan la pérdida de capacidad laboral...”

2. “...un pronunciamiento que no definió de forma expresa la incidencia de una enfermedad como el VIH en la capacidad laboral del accionante y que tampoco previó criterios de seguimiento o evolución, queda consolidado sin la posibilidad de que la situación del afectado sea nuevamente evaluada conforme a la evolución...”
3. “...es necesario que los dictámenes de pérdida de capacidad laboral contengan los elementos mínimos, entre los que se encuentra: (i) determinar de forma inequívoca si en el caso concreto se presentó una pérdida de capacidad laboral, o (ii) en el caso de enfermedades crónicas, catastróficas, progresivas, degenerativas o una infección como el VIH, fijar **criterios claros y específicos** que sirvan para establecer si ha progresado o disminuido una enfermedad, en el curso del procedimiento de valoración de secuelas (puesto de presente por la entidad accionada)...”

CONCLUSIÓN ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

4. “...En el análisis del caso concreto, la Sala concluyó que la actuación de DISAN EJC, en relación con la calificación de la pérdida de capacidad laboral del accionante vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social en dos escenarios. El primero, en el pronunciamiento del 7 de octubre de 2015 que, como se explicó no contiene los elementos mínimos necesarios desarrollados por la jurisprudencia constitucional, debido a que: (i) omitió fijar un porcentaje de pérdida de capacidad laboral; (ii) incurrió en falta de motivación; y (iii) no consideró, de forma completa, la historia clínica del accionante. En el segundo, desconoció tales garantías en la actuación posterior al dictamen, pues la entidad omitió pronunciarse sobre los requerimientos del actor para obtener la calificación de su PCL y, adicionalmente, en la respuesta en sede de tutela hizo una remisión formal a uno de los mecanismos de valoración de la disminución psicofísica (revisión de secuelas). No obstante, tal mecanismo no resulta adecuado materialmente a la situación del actor, quien no ha contado con una calificación primigenia que permita establecer las pautas para definir el progreso o agravamiento de su diagnóstico...”



16. DOCTRINA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

DE LA CARENCIA DE OBJETO

1. “...El **hecho superado** se configura cuando, en el trámite constitucional, las acciones u omisiones que amenazan al derecho fundamental desaparecen por la satisfacción de la pretensión perseguida a través de la acción de tutela. Bajo estas circunstancias, la orden que debe impartir el juez pierde su razón de ser porque el derecho ya no se encuentra en riesgo...”

“...En este sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha incluido el hecho superado dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en la acción de tutela. Lo anterior, permite suponer que la obtención de las pretensiones devino de una conducta positiva por parte de la persona o entidad demandada, orientada a garantizar los derechos del accionante...”

2. “...El **daño consumado** corresponde a la situación en la que se afectan de manera definitiva los derechos del accionante antes de que el juez constitucional logre pronunciarse sobre la petición de amparo. Es decir, cuando ocurre el daño que se pretendía evitar con la acción de tutela. En este escenario, la parte accionada no redirigió su conducta para el restablecimiento de los derechos y cuando, en efecto, se constata la afectación denunciada, ya no es posible conjurarla...”

3. “...Cuando existe un hecho superado, no es perentorio que el juez de amparo se pronuncie de fondo. Sin embargo, podrá hacerlo, y en especial la Corte en sede de revisión, cuando sea necesario, por ejemplo: (i) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan; (ii) advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes; (iii) corregir las decisiones judiciales de instancia; (iv) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental; y (v) desarrollar su función de pedagogía constitucional y garantizar la supremacía de la Carta...”

DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- “...El artículo 48 de la Constitución consagra el derecho fundamental a la seguridad social y le asigna una doble connotación. De una parte, (i) se trata de un servicio público de carácter obligatorio, cuya cobertura se debe ampliar progresivamente y se encuentra bajo la dirección, coordinación y control del Estado y, de otra, (ii) es un derecho fundamental que se garantiza a todos los habitantes, cuyo contenido está íntimamente ligado a la dignidad humana...”



- “...El derecho a **obtener una calificación de pérdida de capacidad laboral** se relaciona estrechamente con la protección del derecho a la seguridad social. En efecto, esta valoración reviste de gran importancia, dado su carácter instrumental para acceder a la garantía y protección de otros derechos fundamentales como la salud y el mínimo vital. Lo anterior, por cuanto esta herramienta “permite establecer a qué tipo de prestaciones tiene derecho quien es afectado por una enfermedad o accidente”, sin importar si su origen es común o laboral...”
- “...En suma, la seguridad social, tanto en su connotación de derecho fundamental como de servicio público se relaciona de forma inescindible con la calificación de pérdida de capacidad laboral. Las normas constitucionales y legales prevén un régimen especial, cuyo propósito es el de garantizar este derecho para los miembros de las Fuerzas Militares...”

DEL DERECHO DE PETICIÓN

1. “...En este sentido, se presenta la vulneración de este derecho fundamental cuando se evidencie que no se ha otorgado respuesta dentro del término que, para cada tipo de petición establece la ley, o en aquellos casos en los que, no obstante haberse emitido la respuesta, la misma no puede ser calificada como idónea o adecuada de acuerdo con la solicitud...”
“...Finalmente, la Corte ha sostenido que el derecho de petición tiene un “carácter instrumental” para el reconocimiento de otros derechos constitucionales...”

DEL DERECHO A LA SALUD

- “...La Sala considera que las entidades promotoras de salud y las instituciones que administran los regímenes especiales en esta materia no sólo tienen la obligación de garantizar la entrega oportuna y eficiente de los medicamentos que requiere el paciente. También la de adoptar medidas especiales cuando se presentan barreras injustificadas que impidan su acceso, ya sea por circunstancias físicas o económicas, más allá de las cargas soportables que se exigen a los usuarios del sistema. Dicha obligación resulta particularmente relevante en el caso del tratamiento médico que requieren las personas con VIH, por las condiciones específicas de esta infección...”

17. USO DEL BLOQUE DE
CONSTITUCIONALIDAD

NO



| | |
|--|---|
| <p>18. ¿CUÁL ES EL NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO RECLAMADO?</p> | <p>“...El derecho a obtener una calificación de pérdida de capacidad laboral se relaciona estrechamente con la protección del derecho a la seguridad social. En efecto, esta valoración reviste de gran importancia, dado su carácter instrumental para acceder a la garantía y protección de otros derechos fundamentales como la salud y el mínimo vital. Lo anterior, por cuanto esta herramienta “permite establecer a qué tipo de prestaciones tiene derecho quien es afectado por una enfermedad o accidente”, sin importar si su origen es común o laboral...”</p> |
| <p>19. ¿HAY UN CAMBIO, MODULACIÓN O REITERACIÓN DE CRITERIO JURISPRUDENCIAL?</p> | <p>REITERACIÓN</p> <ol style="list-style-type: none">1. SU-124 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, en reiteración de las Sentencias T 134 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-544 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T 361 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-400 de 2016, T-357 de 2017 y T-673 de 2017, todas con ponencia de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado.2. Sentencias T-098 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-092 de 2018, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Sobre esto último, la Sentencia T-460 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio determinó que la prestación eficiente del servicio de salud: “(...) implica que los trámites administrativos a los que está sujeto el paciente sean razonables, no demoren excesivamente el acceso y no impongan al interesado una carga que no le corresponde asumir; lo cual incluye por ejemplo, el acceso a los medicamentos en las IPS correspondientes a los domicilios de los usuarios, la agilización en los trámites de traslado entre IPS para la continuación de los dependerá de que la patología por la cual se produjo el retiro, evolucione progresivamente, al punto en que haga necesario reevaluar o reexaminar las consideraciones que se realizaron al momento del retiro, acerca |



| | |
|--|---|
| | <p>de la afectación que genera dicha patología en la capacidad laboral del examinado” (Sentencia T-028 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).</p> |
| <p>20. IDENTIFICACIÓN DEL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL</p> | <p>parcialmente sin efectos un acto de calificación de pérdida de capacidad laboral, por estimar que no existió una valoración integral de las pruebas que obraban en el expediente, en lo relativo a la fecha de estructuración de la invalidez. Por lo tanto, dispuso que se expidiera un dictamen complementario, únicamente en relación con dicho aspecto.</p> <p>6. Igualmente, la Sentencia T-487 de 2016 optó por dejar sin efectos los dictámenes proferidos por la Junta Médico Laboral y el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar, por haber omitido pronunciarse respecto de la posibilidad de que el accionante pudiera ser reubicado en labores distintas a las militares.</p> <p>7. Por último, la Sentencia T-499 de 2020 explicó que el dictamen del Tribunal Médico Laboral de Revisión había incumplido su deber de motivación, por no expresar el razonamiento que motivó “la asignación o no asignación de índices de disminución de la capacidad psicofísica”. En esa oportunidad, optó por ordenar una nueva valoración de pérdida de capacidad laboral a la Junta Médico Laboral de Policía.</p> <p>Ahora bien, por sus similitudes en relación con el caso concreto, la Sala considera necesario hacer una mención especial a la Sentencia T-399 de 2020. En esa decisión, se estudió la solicitud de un miembro de la Policía Nacional que fue retirado del servicio activo debido a la valoración que realizó el Tribunal Médico Militar de Revisión Militar y de Policía. En dicha oportunidad, el accionante solicitó su reintegro y “la práctica de una nueva junta médico laboral</p> |



| | |
|---|---|
| | con el fin de establecer la verdadera disminución de su capacidad sicofísica y la reubicación laboral”. |
| 21. IDENTIFICACIÓN DEL PRECEDENTE DOCTRINAL | NO HAY |
| 22. VOTOS DISIDENTES | NO HAY |
| 23. OBSERVACIONES | NINGUNA |