GOBIERNO DE COLOMBIA	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

N breve texto Entidad originadora:	*Ministerio de Trabajo*
Fecha (dd/mm/aa):	*04/11/2026*
Proyecto de Decreto/Resolución:	*Decreto "Por el cual se expide el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional"*

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

La expedición de un nuevo Manual para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional se erige como una necesidad jurídica, técnica y científica impostergable dentro del sistema de seguridad social colombiano. Este instrumento normativo encuentra su fundamento primigenio en los compromisos internacionales asumidos por el Estado Colombiano y la actual corriente jurisprudencial desarrollada por la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional.

En esta perspectiva, el proceso de calificación de la pérdida de la capacidad laboral no puede concebirse como un mecanismo meramente declarativo de incapacidad, ni mucho menos como una herramienta que propicie la exclusión del individuo del ámbito productivo. Por el contrario, debe estructurarse como un procedimiento técnico-científico orientado a identificar las potencialidades funcionales remanentes del trabajador, con el propósito de facilitar su readaptación profesional y su reintegración al entorno laboral en condiciones de dignidad, igualdad material y no discriminación.

Dicha visión normativa se encuentra reforzada por los estándares establecidos en el Convenio 102 de la OIT y el Convenio 128 de la OIT, instrumentos que fijan los parámetros mínimos de protección en materia de seguridad social y que, de manera expresa, exigen que las evaluaciones de invalidez se fundamenten en criterios científicos verificables y en revisiones periódicas que permitan determinar con rigor la situación funcional del afiliado. En este contexto, la calificación de la pérdida de la capacidad laboral se configura como una garantía instrumental irrenunciable para el acceso a las prestaciones económicas destinadas a compensar la situación de vulnerabilidad derivada de la disminución de la capacidad productiva del trabajador, asegurando así una subsistencia compatible con el principio de dignidad humana que informa todo el sistema de protección social.

De manera complementaria, el Convenio 159 de la OIT, cuyo núcleo axiológico radica en la obligación de los Estados en la promoción del trabajo decente para las personas con discapacidad atendiendo a los principios de igualdad de oportunidades, igualdad de trato, integración y participación en la comunidad y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificados por Colombia, introduce un cambio paradigmático en la forma de comprender la discapacidad, desplazando los enfoques estrictamente biomédicos hacia una perspectiva integral de carácter biopsicosocial. Bajo esta aproximación, las entidades encargadas de emitir los dictámenes de pérdida de capacidad laboral, incluidas las juntas de calificación y las entidades aseguradoras, están llamadas a valorar al individuo no solo a partir de su patología o deficiencia orgánica, sino también considerando las barreras sociales, ambientales y actitudinales que inciden en su posibilidad de participar plenamente en la vida económica y social.

BORRADOR

En consecuencia, el dictamen de pérdida de capacidad laboral debe constituirse en una pieza técnica rigurosamente motivada, que reconozca la igualdad material de las personas con discapacidad y proscriba cualquier forma de discriminación directa o indirecta basada en la presencia de una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial. Solo de esta manera la valoración pericial cumple su verdadera función dentro del orden constitucional: servir como instrumento de justicia material y como garantía efectiva del acceso a los derechos prestacionales derivados de la seguridad social.

En armonía con estos compromisos internacionales, el Protocolo de San Salvador, particularmente en su artículo 9, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, imponen a los Estados el deber de adoptar medidas progresivas para la plena realización de los derechos sociales, dentro de los cuales se inscribe el derecho a la seguridad social. Bajo este marco, la expedición de un nuevo decreto que actualice el manual de calificación se encuentra directamente vinculada con el principio de progresividad y con la prohibición de regresividad en la protección de los derechos sociales.

En efecto, la jurisprudencia de unificación de la Corte Constitucional de Colombia ha sostenido de manera reiterada que cualquier interpretación normativa o práctica administrativa que dificulte injustificadamente el acceso a la pensión de invalidez de personas en condiciones de debilidad manifiesta resulta incompatible con los compromisos internacionales del Estado y con el mandato constitucional de protección reforzada a las personas en situación de discapacidad o vulnerabilidad.

Desde el punto de vista técnico y científico, el sustento más robusto para la expedición de un nuevo manual se encuentra en la evolución de los estándares internacionales de valoración médica del daño corporal. En particular, las AMA (Guides to the Evaluation of Permanent Impairment) que representan actualmente el referente científico más reconocido a nivel global para la determinación objetiva de las deficiencias funcionales y su impacto en la capacidad laboral. La adopción de estos estándares responde, además, a la exigencia formulada por las altas cortes colombianas de que los dictámenes periciales en materia de pérdida de capacidad laboral estén sustentados en metodologías científicas verificables y en criterios técnicos transparentes, alejándose de valoraciones abstractas, discrecionales o carentes de motivación suficiente.

Así, la integración de las tablas de ponderación, los descriptores clínicos y los criterios de evaluación funcional más actualizados permite asegurar que la determinación de la deficiencia, la discapacidad y sus efectos en la capacidad ocupacional reflejen con mayor precisión la realidad clínica del paciente. De esta manera, el nuevo decreto no solo fortalece la seguridad jurídica del sistema de calificación, sino que también garantiza que las decisiones adoptadas en este ámbito se fundamenten en evidencia científica sólida, promoviendo evaluaciones más justas, consistentes y acordes con los estándares internacionales de protección de los derechos de las personas con discapacidad.

Por su parte, la reglamentación interna del proceso de calificación del estado de invalidez, fundamentada en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 y sus modificaciones posteriores (Ley 962 de 2005 y Decreto Ley 019 de 2012), constituye el eje central de un sistema diseñado para garantizar la seguridad social y la dignidad humana. Este marco normativo no solo define el Manual Único para la Calificación de Invalidez (MUCI) como el instrumento técnico-científico imperante, sino que establece una arquitectura

BORRADOR

institucional donde Colpensiones, las ARL, las EPS y las compañías de seguros asumen la carga legal de determinar, en una "primera oportunidad", el origen, grado y fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral (PCL).

La expedición del nuevo Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional no responde únicamente a una potestad reglamentaria, sino a una necesidad imperativa de actualización jurídica y técnica. La actual arquitectura del Sistema de Seguridad Social Integral, fundamentada en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 (modificado por la Ley 962 de 2005 y el Decreto Ley 019 de 2012), exige una reglamentación que armonice el uso del Manual Único de Calificación de Invalidez (MUCI) con la evolución dogmática de las Altas Cortes, garantizando que el procedimiento sea un medio efectivo para la realización de derechos fundamentales

Estas disposiciones imponen al Gobierno Nacional el mandato imperativo de expedir y actualizar de forma permanente el Manual Único para la Calificación de la Invalidez, el cual debe contemplar, con rigor científico, los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad de un afiliado para desempeñar su trabajo

Este bloque de legalidad se integra armoniosamente con el artículo 18 de la Ley 1562 de 2012, que ratifica la jerarquización del proceso de calificación y la obligación de que el baremo se realice conforme a las tablas de ponderación por sistemas ante deficiencias y discapacidades

En este orden de ideas, el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, adoptado mediante el Decreto 1507 de 2014, constituye el instrumento técnico para evaluar la pérdida de la capacidad laboral y ocupacional de cualquier origen, conforme con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con lo previsto en el artículo 6 de la Ley 776 de 2002. Sin embargo, la práctica administrativa requiere una actualización que integre los estándares con las reglas de protección que la jurisprudencia de cierre ha decantado con posterioridad a la expedición del Decreto 1507 de 2014.

A su vez el Artículo 44 del Decreto 1295 de 1994, el Gobierno Nacional tiene la obligación de revisar y actualizar este manual y la Tabla de Valuación de Incapacidades como mínimo cada cinco (5) años. Dado que el último estándar robusto fue el Decreto 1507 de 2014, se requiere realizar ajustes en definiciones, modificar y aclarar conceptos médicos, con un lenguaje unificado y estandarizado en materia de la valoración de la pérdida de la capacidad laboral en armonía con los nuevos cambios normativos, jurisprudenciales y las nuevas necesidades sociales en la materia.

También resulta necesario actualizar la Clasificación Internacional de Enfermedades y Problemas de Salud Conexos, con la undécima edición (CIE-11), toda vez que es la clasificación oficial para las enfermedades, trastornos, afecciones y otros problemas de salud, desarrollada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y su importancia radica en que sirve para la estandarización y la comunicación efectiva entre los profesionales de la salud en todo el mundo; fue adoptada por la 72ª reunión de la Asamblea Mundial de la Salud, en 2019 y entró en vigencia el 1 de enero del 2022 a nivel global, a partir de esta fecha, los países y organizaciones de salud miembros de la OMS tienen la opción de adoptar y

BORRADOR

comenzar a implementar esta nueva clasificación para la homologación de informes y facilitar el análisis de las condiciones de salud de las comunidades y los avances en procesos de tratamiento y control a nivel mundial. Así la CIE-11 ofrece una estructura más detallada y precisa para describir las condiciones de salud, lo que facilita una mejor comprensión y diagnóstico de las enfermedades; introduce nuevas categorías y elimina algunas obsoletas, reflejando así los avances en la comprensión médica y las necesidades de la práctica clínica actual.

Asimismo, la jurisprudencia constitucional, mediante la Sentencia C-120 de 2020, ha validado la legitimidad de esta potestad reguladora, confirmando que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para delegar en las entidades del sistema (Colpensiones, ARL, EPS y Aseguradoras) la función de determinar en "primera oportunidad" el origen y grado de invalidez, bajo los estándares fijados por el Ministerio del Trabajo.

Por consiguiente, la actualización de este Manual no constituye solo una facultad administrativa del Ejecutivo, sino el cumplimiento de una carga legal dirigida a asegurar que la técnica médica se ajuste a la realidad material del paciente y a la protección de sus derechos fundamentales, conforme lo ha exigido la Corte Suprema de Justicia en sentencias como la SL-3008 de 2022, al precisar que el procedimiento debe ser uniforme, técnico y garante de la dignidad humana

La importancia del procedimiento se traduce en determinar o no la condición de inválido para el afiliado y el consecuente derecho a acceder a una pensión de invalidez.

En el contexto normativo descrito, el proyecto tiene como finalidad establecer el procedimiento que debe adelantarse, así como los roles que deben cumplir las entidades señaladas en el referido artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por los artículos 52 de la Ley 962 de 2005 y 142 del Decreto Ley 019 de 2012 (Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones-, Administradoras de Riesgos Laborales -ARL-, compañías de seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y Entidades Promotoras de Salud -EPS-), para determinar en primera oportunidad el origen, la pérdida de la capacidad laboral y ocupacional, el grado de invalidez, la fecha de estructuración, el equipo que debe realizar la evaluación, y el procedimiento de revisión de la pérdida de capacidad laboral, el cual comprende las acciones, tiempos y las reglas que deben cumplir los intervinientes o interesados, con el fin de garantizar el debido proceso, el derecho de defensa, el cumplimiento de los términos que deben atenderse; abarcando incluso aspectos del proceso de calificación como es la prestación de servicios de salud y la rehabilitación integral, de acuerdo con lo previsto en la Ley 1618 de 2013, que resultan complementarios.

En relación con el Sistema General de Riesgos Laborales, el artículo 6 de la Ley 776 de 2002 establece que “La declaración, evaluación, revisión, grado y origen de la incapacidad permanente parcial serán determinados por una comisión médica interdisciplinaria, según la reglamentación que para estos efectos expida el Gobierno Nacional. La declaración de incapacidad permanente parcial se hará en función a la incapacidad que tenga el trabajador para procurarse por medio de un trabajo, con sus actuales fuerzas, capacidad y formación profesional, una remuneración equivalente al salario o renta que ganaba antes del accidente o de la enfermedad.”

BORRADOR

En esa misma línea, el artículo 9 de la Ley 776 de 2002 , indica que para efecto del Sistema General de Riesgos Laborales, se considera inválida la persona que, por causa de origen laboral, no provocada intencionalmente, hubiese perdido el cincuenta por ciento (50%) o más de su capacidad laboral de acuerdo con el Manual Único de Calificación de Invalidez vigente a la fecha de la calificación. Correspondiendo en primera instancia, la calificación de los porcentajes de pérdida de la capacidad laboral a una comisión médica interdisciplinaria, según la reglamentación que para estos efectos expida el Gobierno Nacional, quedando a cargo de la entidad de seguridad social correspondiente, el pago de honorarios y demás gastos que se ocasionen.

Bajo esas consideraciones el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, adoptado mediante el Decreto 1507 de 2014, constituye el instrumento técnico para evaluar la pérdida de la capacidad laboral y ocupacional de cualquier origen, conforme con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con lo previsto en el artículo 6 de la Ley 776 de 2002.
La Honorable Corte Constitucional, en sentencia T-056 de 2014, sostuvo que la calificación de pérdida de capacidad laboral es "… un derecho que tiene toda persona, el cual cobra gran importancia al constituir el medio para acceder a la garantía y protección de otros derechos fundamentales como la salud, la seguridad social y el mínimo vital, en la medida que permite establecer a qué tipo de prestaciones tiene derecho quien es afectado por una enfermedad o accidente, producido con ocasión o como consecuencia de la actividad laboral, o por causas de origen común".

En efecto, del ejercicio del derecho a la calificación de la pérdida de capacidad laboral, depende la efectividad de otras garantías fundamentales relacionadas con la dignidad humana, como la seguridad social, el derecho a la vida digna y el mínimo vital, garantizados mediante las prestaciones asistenciales y económicas consagradas en los artículos 5 y 7 del Decreto Ley 1295 de 1994, cuando el origen de la contingencia es laboral, o como lo establece el literal c) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, cuando es de origen común; por lo que la negativa o tardanza en dicha calificación podría conllevar a la complicación del estado físico y/o mental del afiliado.

Atendiendo a las características y finalidades del trámite de calificación de primera oportunidad previsto por el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por los artículos 142 del Decreto Ley 019 de 2012 y 18 de la Ley 1562 de 2012, se considera procedente prever que solo cuando sea consolidado el dictamen, los interesados podrán acudir ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez, en caso de existir controversia respecto de alguno de los componentes del mismo, garantizando así el derecho de defensa y contradicción que les asiste.

Adicionalmente, y en razón a que la determinación del origen de la enfermedad o accidente en primera oportunidad es fundamental para calificar el grado de pérdida de la capacidad laboral, y de ser el caso, un estado de invalidez, y que el artículo 44 de la Ley 100 de 1993 consagró la revisión del estado de invalidez cada tres (3) años y, dependiendo de ello, procedería la extinción, disminución o aumento de su monto, según corresponda, se hace necesario precisar el procedimiento que deba adelantarse por parte de las entidades responsables, desde la calificación en primera oportunidad hasta la revisión del estado de invalidez, una vez reconocida la correspondiente pensión, conforme con las previsiones allí establecidas.

BORRADOR

Según todo lo expuesto, la actualización del Manual Único para la Calificación de Perdida de La Capacidad Laboral y Ocupacional, constituye una medida necesaria para adecuar el procedimiento a los desarrollos normativos y jurisprudenciales vigentes, siendo una guía que permita decisiones fundadas en criterios objetivos que garanticen la protección de los derechos fundamentales de las personas sujetas a calificación.

En consecuencia, y en cumplimiento de lo previsto por los artículos 3 y 8 de la Ley 1437 de 2011 y 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República, modificado por el artículo 2 del Decreto 1273 de 2020, las disposiciones contenidas en el presente Decreto fueron publicadas en la página web del Ministerio de Trabajo para comentarios de la ciudadanía y los grupos de interés, durante los periodos comprendidos entre _____

2. **AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO**

El Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional se aplica a todos los habitantes del territorio nacional, a los trabajadores de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes y del sector privado en general, independientemente de su tipo de vinculación laboral, clase de ocupación, edad, tipo y origen de discapacidad o condición de afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral, para determinar la pérdida de la capacidad laboral y ocupacional de cualquier origen.

Es así entonces que el presente decreto aplica a: **a)** los aportantes a los Sistemas Generales de Salud, Riesgos aborales y Pensiones; **b)** las personas afiliadas al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en estado activo o inactivo que, requieran la calificación en primera oportunidad para solicitar prestaciones económicas y asistenciales de cualquier origen; **c)** las personas que al momento de solicitar la calificación en primera oportunidad no se encuentran afiliadas al Sistema General de Riesgos Laborales, y requieran dicha calificación para solicitar prestaciones económicas y asistenciales por el tiempo que estuvieron afiliadas a dicho sistema; **d)** las Administradoras de Fondos de Pensiones – AFP, **e)** Las compañías de seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte; **f)** la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones; **g)** las Administradoras de Riesgos Laborales – ARL; **h)** las Entidades Promotoras de Salud - EPS y entidades adaptadas en salud; **i)** los prestadores de servicios de salud; **j)** los beneficiarios del causante (afiliado o pensionado), que requieran ser declarados inválidos con el fin de acceder a la pensión de sobrevivencia o sustitución pensional, en los términos de la Ley 100 de 1993, o a las contempladas en el parágrafo 4 del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003; **k)** los hijos del cotizante con incapacidad permanente, para acceder como beneficiarios a los servicios de salud, en los términos del artículo 163 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015, y según lo establecido en el artículo 1 de la Ley 1204 de 2008; l) los hijos inválidos que dependan económicamente de la madre cabeza de familia o el padre cabeza de familia beneficiarios de pensión de vejez anticipada, en los

BORRADOR

términos del parágrafo 4° del artículo 33 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003, y, II) a persona natural o jurídica que demuestre un interés jurídico legítimo en la calificación en primera oportunidad.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

La competencia y fundamentación jurídica para la expedición del nuevo Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral u Ocupacional se halla nítidamente delimitada en una arquitectura normativa y constitucional de carácter vinculante

En primer lugar, este proyecto se fundamenta en la Facultad Reglamentaria Constitucional consagrada en el artículo 189, numeral 11 de la Carta Política, potestad que habilita al presidente de la República para expedir los decretos y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes, asegurando la operatividad del sistema de seguridad social. Este ejercicio regulador se concatena con el Mandato Legal de Unificación derivado del artículo 41 de la Ley 100 de 1993 (modificado por el artículo 142 del Decreto-ley 019 de 2012 y el artículo 18 de la Ley 1562 de 2012), el cual impone que la calificación de la invalidez se realice bajo un manual único de carácter técnico-científico expedido por el Gobierno Nacional

Asimismo, la Obligación Periódica de Actualización establecida en el artículo 44 del Decreto 1295 de 1994, mandato imperativo que exige revisar la Tabla de Valuación de Incapacidades como mínimo cada cinco (5) años, garantizando que el sistema guarde estricta simetría con los avances tecnológicos, médicos e internacionales en la materia En armonía con lo anterior, la Competencia en Riesgos Laborales, regulada por el artículo 6 de la Ley 776 de 2002, otorga la facultad para determinar la incapacidad permanente parcial y la invalidez dentro de dicho sistema bajo criterios técnicos uniformes, asegurando la protección del trabajador ante contingencias de origen profesional

La solidez de un nuevo Manual se refuerza mediante la Integración del Bloque de Constitucionalidad (Art. 93 C.P.), dando cumplimiento a tratados internacionales ratificados por Colombia, tales como los Convenios 102, 128 y 159 de la OIT, y la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, instrumentos que exigen una transición desde un modelo puramente médico hacia uno biopsicosocial y funcional centrado en la capacidad laboral residual. Finalmente, este marco normativo se supedita al Criterio de Integralidad impuesto por la Ley Estatutaria de Salud (Ley 1751 de 2015), la cual obliga a que toda evaluación del estado de salud del afiliado sea completa, vinculando sistemáticamente el diagnóstico médico con la capacidad funcional real y las condiciones específicas de la persona

El proyecto de decreto se profiere con base en la potestad reglamentaria conferida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política al presidente de la República, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 6° de la Ley 776 de 2002 y en desarrollo de los artículos 41 y 44 de la Ley 100 de 1993.

BORRADOR

En este orden de ideas, la ley 776 de 2002, por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales, en su artículo 6 establece que la declaración, evaluación, revisión, grado y origen de la incapacidad permanente parcial deben ser determinados por una comisión médica interdisciplinaria, conforme con la reglamentación que para estos efectos expida el gobierno nacional.

En ese mismo sentido, en relación con las contingencias de origen común, el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 modificado por los artículos 52 de la Ley 962 de 2005 y 142 del Decreto Ley 19 de 2012, prevé, entre otros aspectos: i) que los parámetros que se empleen para determinar la capacidad laboral y ocupacional de una persona sean los mismos para todas las entidades aseguradoras y, que estos sean de carácter técnico-científico, esto es, objetivos, plasmados hoy en el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional: Decreto 1507 de 2014; ii) las entidades facultadas para calificar en primera oportunidad iii) los requisitos que debe contener el dictamen que declare el estado de invalidez, esto es, los fundamentos de hecho y de derecho que dan origen a esa decisión; iv) la posibilidad de acudir directamente ante la Junta Regional de Calificación de invalidez para solicitar la calificación o de acudir obligatoriamente ante ella, cuando la incapacidad sea inferior en no menos del diez por ciento (10%) a los límites que califican el estado de invalidez; v) la facultad de controvertir el dictamen emitido, ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Y finalmente, el artículo 44 de la Ley 100 de 1993 consagra la revisión del estado de invalidez, por solicitud de la entidad a cargo del reconocimiento de la prestación económica cada tres (3) años, o a solicitud del pensionado en cualquier tiempo, con el fin de ratificar, modificar o dejar sin efecto el dictamen en el que se fundamentó la liquidación de la pensión y, como consecuencia de ello, proceder a la extinción, disminución o aumento de su monto, según corresponda.

Por su parte, el Artículo 44 del Decreto 1295 de 1994, tabla de Valuación de Incapacidades, Indica que la determinación de los grados de incapacidad permanente parcial, invalidez o invalidez total, originadas por lesiones debidas a riesgos profesionales, se hará de acuerdo con el "Manual de Invalidez" y la "Tabla de Valuación de Incapacidades". Esta Tabla deberá ser revisada y actualizada por el gobierno nacional, cuando menos una vez cada cinco años.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Las normas invocadas como facultades para la expedición de la propuesta normativa se encuentran vigentes.

3.3. Disposiciones derogas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Se deroga el Decreto 1507 de 2014, mediante el cual se adoptó el actual Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional y demás disposiciones que le sean contrarias.

BORRADOR

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

La arquitectura de este Manual reposa sobre el carácter fundamental de la seguridad social. Desde la Sentencia T-124 de 1993, la jurisprudencia definió la pensión de invalidez como un derecho esencial e irrenunciable para quienes no pueden proveerse medios de subsistencia, concepto reforzado por la Sentencia T-144 de 1995, que impuso al Estado el deber de nivelar la situación de vulnerabilidad mediante prestaciones económicas y de salud.

El acceso a este derecho debe ser gratuito y sin barreras. Por ello, la Sentencia C-164 de 2000 declaró inconstitucional que el trabajador asumiera los costos de las Juntas de Calificación; dicho servicio es esencial y su costo debe ser cubierto por las entidades de previsión o seguridad social. En concordancia, las Sentencias T-236A de 2002 y T-701 de 2002 precisaron que la falta de pago de honorarios por parte de las entidades (EPS, ARL o AFP) jamás puede ser óbice para suspender el trámite al afiliado, incluyendo la práctica gratuita de exámenes diagnósticos necesarios para el peritaje. Este bloque de protección se consolidó con la Sentencia T-033 de 2004, al ratificar que la dilación por motivos económicos vulnera el debido proceso y el acceso a la justicia de personas en circunstancias de debilidad manifiesta.

La jurisprudencia de las Altas Cortes ha dotado de contenido sustancial a este procedimiento, elevándolo a la categoría de derecho fundamental instrumental. Desde el hito de la Sentencia C-425 de 2005, se expulsó del ordenamiento cualquier limitación que impidiera valorar patologías anteriores, consolidando el Mandato de Valoración Integral. Bajo esta premisa, el calificador está obligado a considerar sistemáticamente todas las deficiencias del afiliado, sin discriminación por el origen laboral o común de las mismas, asegurando que la calificación refleje la situación material de invalidez del individuo. Bajo esta directriz, el nuevo Manual exige que las juntas sumen todas las deficiencias, sin importar si su origen es común o laboral, para determinar la invalidez material del individuo. Como salvaguarda, la Sentencia T-971 de 2005 estableció que los conflictos administrativos entre entidades no pueden enervar el derecho al acceso de las prestaciones.

Posteriormente, la Sentencia T-555 de 2006 y la Sentencia T-168 de 2007 definieron el procedimiento para resolver discrepancias de origen mediante juntas técnicas interdisciplinarias. El rigor en la integralidad fue profundizado por la Sentencia T-108 de 2007, que advirtió que omitir calificar una sola de las patologías diagnosticadas vulnera el derecho a la valoración real de la capacidad laboral. Este periodo ratificó que la calificación de origen es un presupuesto ineludible (Sentencia T-142 de 2008) y que el dictamen es ineficaz si omite valorar diagnósticos graves del expediente (Sentencia T-328 de 2008). Finalmente, la Sentencia T-208 de 2010 y la Sentencia T-518 de 2011 reafirmaron la continuidad del trámite pese a disputas por honorarios y desarrollaron la teoría del factor preponderante, donde el origen de la invalidez se define por la patología de mayor peso porcentual o cronológico en el estado final del paciente.

La evolución técnica exigió conectar la discapacidad con la labor desempeñada. La Sentencia T-165 de 2012 subrayó que las Juntas deben valorar la afectación en relación directa con el trabajo habitual.

BORRADOR

Asimismo, las Sentencias T-119 de 2013 y T-341 de 2013 vincularon el debido proceso a una revisión exhaustiva de la formación profesional y aclararon que la calificación no tiene un plazo perentorio, pues depende de la rehabilitación efectiva.

La Honorable Corte Constitucional, en sentencia T-056 de 2014, sostuvo que la calificación de pérdida de capacidad laboral es "… un derecho que tiene toda persona, el cual cobra gran importancia al constituir el medio para acceder a la garantía y protección de otros derechos fundamentales como la salud, la seguridad social y el mínimo vital, en la medida que permite establecer a qué tipo de prestaciones tiene derecho quien es afectado por una enfermedad o accidente, producido con ocasión o como consecuencia de la actividad laboral, o por causas de origen común".

Un avance humanista fundamental fue la Sentencia de Unificación SU-588 de 2016, que creó la regla de la Capacidad Laboral Residual. En enfermedades crónicas o congénitas, la fecha de estructuración no puede fijarse mecánicamente en el nacimiento si la persona demostró capacidad de trabajo y cotización posterior; el conteo de semanas debe hacerse desde el momento de la pérdida permanente y definitiva de la capacidad laboral, resume que la invalidez debe entenderse como un estado material que se concreta solo cuando la persona pierde permanentemente su capacidad de sustento, debiendo realizarse el conteo de semanas desde la fecha del dictamen o la última cotización en favor de los derechos del reclamante. Simultáneamente, la Sentencia SC7817-2016 impuso rigor formal a los peritos, prohibiendo dictámenes "abstractos o etéreos" y exigiendo precisión técnica según las tablas del Manual. Este bloque cerró con la Sentencia STL14259-2017, estableciendo que ante la ausencia de calificación inicial, debe presumirse el origen común para evitar dejar al trabajador sin ingresos mínimos.

Asimismo, se desarrolló el principio de inoponibilidad de conflictos interadministrativos, desarrollado en la Sentencia T-265 de 2018. Las controversias entre aseguradoras y administradoras sobre el origen de la contingencia no son oponibles al afiliado; la entidad llamada a responder según el dictamen vigente debe garantizar el pago inmediato de la prestación para proteger el mínimo vital, sin perjuicio de las acciones de recobro posteriores. La Sentencia T-265 de 2018 consolidó el principio de inoponibilidad: las disputas entre ARL y AFP por el origen son ajenas al afiliado, y la entidad llamada a responder según el último dictamen debe pagar de forma inmediata e ininterrumpida. Por su parte, la Sentencia SL2287-2019 garantizó la estabilidad jurídica al determinar que el origen queda en firme si el dictamen no es recurrido, impidiendo su modificación arbitraria en cuantificaciones posteriores.

La Corte Constitucional en sentencia C-120 del 15 de abril de 2020, al conocer de una demanda de inconstitucionalidad en contra de las competencias asignadas en el segundo inciso del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, declaró exequible la citada disposición. En dicha providencia, el máximo tribunal constitucional analizó la integridad de la norma acusada, resumiendo en los siguientes términos su contenido:

> *"…La norma acusada establece que las entidades aseguradoras del Sistema sean las primeras entidades encargadas de evaluar la capacidad laboral y ocupacional de las personas, ante las eventualidades en que este trámite proceda. El sentido básico de la regla acusada es fijar la competencia para realizar un trámite: 'determinar en una primera oportunidad la pérdida de*

BORRADOR

capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias'. Al establecer las entidades aseguradoras, fija seis categorías, a saber: (1) el Instituto de Seguros Sociales, Colpensiones; (2) las Administradoras de Riesgos Profesionales - ARP-, (3) las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y (vi) las Entidades Promotoras de Salud - EPS.

El resto del inciso se encarga de establecer la posibilidad de cuestionar la decisión que haya sido adoptada en 'primera oportunidad'. Se da un término (diez días) a la persona interesada para "manifestar su inconformidad" ante la entidad, que tiene el deber de "remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional" en el término fijado (cinco días). La decisión de la Junta Regional es apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, quien debe decidir en un término breve (cinco días). Contra dichas decisiones, adicionalmente, se establece que proceden las acciones legales."

En relación con el procedimiento de calificación de primera oportunidad previsto por el citado artículo 41 de la Ley 100 de 1993, su sujeción al Manual Único de Calificación y la intervención de las Juntas de Calificación de Invalidez, dicho tribunal señaló:

"Es claro entonces que la primera oportunidad ante la entidad aseguradora no es la primera instancia del proceso administrativo, ni del judicial si hubiera lugar a este. Segundo, queda claro que la decisión ante las Juntas de Calificación Nacional es la segunda instancia del proceso ante la administración. Y tercero, queda claro también que la calificación de la capacidad laboral y ocupacional de las personas se debe hacer de forma estandarizada, mediante un Manual Único. El Manual debe establecer "los criterios técnicos-científicos de evaluación y calificación de pérdida de capacidad laboral porcentual por sistemas" cuando se dé una deficiencia, discapacidad e invalidez "que hayan generado secuelas como consecuencia de una enfermedad o accidente."

Es decir, como lo han resaltado algunas intervenciones dentro del proceso, el Legislador estableció (i) que los parámetros que se usen para determinar la capacidad laboral y ocupacional de una persona sean los mismos para todas las entidades aseguradoras, y (ii) que sean de carácter técnico-científico, esto es, parámetros objetivos."

Así las cosas, a juicio de la Corte el procedimiento de calificación de primera oportunidad establecido por el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 y sus modificatorias constituye una etapa administrativa previa al procedimiento administrativo propiamente dicho adelantado ante las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez y al de las eventuales instancias judiciales, que busca permitir a las entidades encargadas del aseguramiento, que en primera oportunidad y de manera rápida establezcan la capacidad laboral y ocupacional, a partir de reglas técnico-científicas generales, posibilitando que de reconocerse la situación de disminución de capacidad en los términos exigidos por la Ley, no sea necesario iniciar un trámite adicional de carácter administrativo ante las juntas de calificación, ni ante los jueces de la República.

Adicionalmente, destaca que el referido procedimiento repercute positivamente frente a los casos que deben tramitarse ante las juntas de calificación, permitiendo que muchos de estos se resuelvan por parte

BORRADOR

de las entidades encargadas del aseguramiento del afiliado, las que cuentan con la infraestructura y la capacidad técnica e institucional para llevarlo a cabo reduciendo de esta manera la demanda ante las juntas regionales y favoreciendo el trámite de aquellas que forzosamente deben conocer. Al respecto expresó:

> "*La calificación en primera oportunidad permite a los afiliados obtener una prestación económica mucho más rápido, sin necesidad de acudir ante las Juntas de calificación, puesto que al suponer que el 100% de las solicitudes de calificación tengan que ser atendidas por las Juntas Regionales, se tendría como consecuencia de ello, una congestión de solicitudes mayor a la que se presenta hoy en día y, por ende, períodos de tiempo más prolongados para la emisión de dictámenes*."

En lo que respecta a la dinámica administrativa, la Sentencia C-120 de 2020 ratificó la constitucionalidad de la etapa de "primera oportunidad" como una medida de eficiencia para reducir costos de transacción y agilizar el acceso a las prestaciones. No obstante, este Ministerio subraya que la celeridad no puede menoscabar el debido proceso técnico tal como lo advierten las Sentencias T-713 de 2014, T-093 de 2016 y recientemente la T-147 de 2025, los dictámenes deben ser piezas periciales debidamente motivadas, fundamentadas en un análisis exhaustivo de la historia clínica, ocupacional y un examen físico presencial, evitando fórmulas abstractas o el simple diligenciamiento de formatos preestablecidos.

Finalmente, la Sentencia C-120 avaló la constitucionalidad de la "Primera Oportunidad" por aseguradoras como medida de eficiencia para agilizar el sistema, siempre que se garantice la contradicción ante las Juntas. Seguidamente, la Sentencia SC3791-2021 aplicó el principio pro consumatore en seguros, impidiendo alegar reticencias si la aseguradora fue negligente al no realizar exámenes previos. El pilar final de este bloque es la Sentencia SL-3008 de 2022, que clarificó que los dictámenes de las juntas no producen cosa juzgada y son pruebas técnicas, otorgando al juez plena autonomía para apartarse de ellos y formar su libre convencimiento.

El soporte jurisdiccional de este decreto se completa también en la Sentencia SL-3008 de 2022, la cual clarifica que los dictámenes de las juntas no producen cosa juzgada. El operador judicial goza de plena autonomía y libertad probatoria para apartarse de una calificación técnica si otros medios de convicción le generan mayor certeza científica, asegurando que la jerarquía de las juntas de calificación no sea un obstáculo para la consecución de la verdad real en el proceso laboral.

Respecto a la Capacidad Laboral Residual, el debido proceso, la fecha real de restructuración y el reconocimiento del derecho a la pensión de invalidez y en especial para personas con enfermedades terminales, crónicas, degenerativas o congénitas; se desarrollan también lineamientos jurisprudenciales de gran aporte emitidos por la Sala Laboral en las sentencias , entre otras T-163 de 2011; T-328 de 2011, T-432 de 2011, T-043 de 2014, T-486 de 2015, T-694 de 2017, T-279 de 2019, T-220 de 2022, en todas estas, la Sala Laboral es reiterativa en la relación que existe entre el derecho a la calificación de la Perdida de la Capacidad laboral, el derecho a la seguridad social, en especial los derechos pensionales y el derecho fundamental al mínimo vital, más aún, cuando se trata de personas que se encuentran en estado de indefensión, y son destinatarias de una especial protección constitucional, como aquellas en condición de discapacidad e invalidez.

BORRADOR

También dentro del marco normativo jurisprudencial que soporta la expedición del nuevo Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional, tratándose de aviadores civiles, se rescatan entre otras, las sentencias de la Sala Laboral de la CSJ, SL-604 de 2024, SL10728–2016, del 3 de agosto de 2016 Radicado 46060, SL1989-2019 , SL-658 de 2015, en lo que respecta a las normas aplicables al momento de determinar la pérdida de capacidad laboral, donde se concluye que para establecer la invalidez de un aviador civil, debe acudirse tanto al Manual Único de Calificación de Invalidez, como a los artículos 11 del Decreto 1282 de 1994 y 3. ° del Decreto 1302 del mismo año.

Finalmente, como ya se mencionó, la Sentencia T-147 de 2025 se erige como la base de la transparencia del nuevo Manual, al ordenar la anulación de dictámenes que no motiven científicamente por qué varían una evaluación o que omitan valorar la historia clínica completa disponible.

Este cuerpo jurisprudencial, integrado con el rigor técnico del Decreto 1507 de 2014, fundamenta la necesidad de actualizar el Manual donde la técnica médica está al servicio de la dignidad humana y la protección del mínimo vital, asegurando un procedimiento coherente, integral y profundamente garantista

Este análisis jurisprudencial continuo y sistemático proporciona también el fundamento dogmático necesario para que el nuevo decreto establezca reglas claras, términos perentorios y roles definidos, garantizando que el proceso de calificación sea un mecanismo de protección efectiva y no una barrera formalista para el ciudadano.

Es así entonces como la necesidad de la actualización del Decreto 1507 de 2014 radica en reemplazarlo por una nueva norma con un lenguaje estandarizado y funcional en armonía con la jurisprudencia actual y los estándares médico-científicos.

Todo lo anterior, nos muestra como la jurisprudencia constitucional ha definido la calificación de la PCL como un medio para comprobar el acceso a prestaciones económicas y asistenciales tras una enfermedad o accidente. Su importancia radica en ser el vehículo para la realización de derechos fundamentales, como La Salud y Seguridad Social (Art. 48 CP) permiten determinar el grado de afectación funcional y la cobertura necesaria para el afiliado. El Mínimo Vital asegura ingresos pensionales para garantizar la subsistencia digna de quien pierde su capacidad de sustento. El Debido Proceso (Art. 29 CP) exige valoraciones integrales basadas en el examen físico y la historia clínica completa. Estos principios elevan la calificación a un derecho autónomo indispensable para la eficacia de las garantías fundamentales

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No aplica

BORRADOR

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

No aplica, No existe impacto económico.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No aplica, No existe impacto económico.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

No aplica, No existe impacto económico.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

El Ministerio de Trabajo junto con La Universidad de Antioquia, en desarrollo del Contrato Interadministrativo CI-MT-458-2024, ejecutó un estudio técnico integral orientado a la actualización y modificación del Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional en Colombia. Este estudio comprendió la revisión exhaustiva de literatura nacional e internacional, manuales y metodologías de calificación, jurisprudencia, la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF), así como la incorporación de aspectos relacionados con las secuelas por COVID-19; adicionalmente, incluyó la aplicación de instrumentos de consulta a los actores del Sistema de Seguridad Social, el análisis de consultas y necesidades identificadas, la elaboración de propuestas técnicas de actualización, el desarrollo de tablas para poblaciones especiales, la formulación de criterios de integralidad en la calificación, la validación con expertos y sociedades científicas, la realización de mesas de discusión y participación con actores del sistema a nivel nacional, una prueba piloto de aplicación y los ajustes derivados de su evaluación.

Como resultado de este proceso se consolidó la propuesta final de actualización técnica del Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional, junto con el correspondiente proyecto normativo. Los productos, entregables, documentos técnicos, informes, encuestas, bases de datos consolidadas, matrices de observaciones, tablas propuestas, memorias de validación, evidencias de participación y demás soportes generados durante las diferentes fases del estudio técnico se encuentran publicados y disponibles para consulta a través de la plataforma SECOP, como parte de la ejecución y trazabilidad del Contrato Interadministrativo CI-MT-458-2024

ANEXOS:	
Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria *(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)*	
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo *(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)*	
Informe de observaciones y respuestas	

BORRADOR

(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)	
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio *(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)*	
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública *(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)*	
Otro *(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)*	

Aprobó:

_____

Nombre y firma del Jefe de la Oficina Jurídica entidad originadora o dependencia que haga sus veces

_____

Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables en la entidad cabeza del sector administrativo que lidera el proyecto normativo

_____

Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables de otras entidades

BORRADOR