

SEÑOR
JUEZ ADMINISTRATIVO (REPARTO)
E. S. D.

REFERENCIA: Acción de Tutela para la protección de los derechos fundamentales al Debido Proceso Administrativo, Igualdad, Acceso a Funciones y Cargos Públicos bajo reglas de Mérito, Defensa y Contradicción, Trabajo, Buena Fe, Confianza Legítima y Acceso Efectivo a la Administración de Justicia.

ACCIONANTE: Cristian Ernesto Collazos salcedo

ACCIONADOS: MINISTERIO DE TRABAJO Y UNIVERSIDAD DE PAMPLONA.

Cristian Ernesto Collazos Salcedo, varón, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 13'496.381 expedida en Cucuta, actuando en nombre propio, comparezco ante usted con el debido respeto para promover **ACCIÓN DE TUTELA** en contra de la **UNIVERSIDAD DE PAMPLONA** y el **MINISTERIO DEL TRABAJO**, con el objeto de que se amparen de forma inmediata mis derechos constitucionales fundamentales arriba invocados, de conformidad con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991. Esta solicitud se fundamenta en los siguientes hechos y consideraciones de derecho:

I. ACLARACIÓN INDISPENSABLE

La presente acción de tutela no tiene por objeto sustituir el medio de control ordinario de nulidad, ni el de nulidad y restablecimiento del derecho, ni pretende que el juez constitucional asuma de manera abstracta el control de legalidad de la Resolución 1061 del 10 de abril de 2026.

La acción que se promueve tiene un objeto constitucional distinto, concreto y urgente: evitar que, mediante la continuación de un concurso público actualmente en curso, se consolide una afectación directa, actual e inminente de los derechos fundamentales del accionante, quien no actúa en defensa abstracta del orden jurídico, sino como aspirante inscrito y afectado de manera directa por las reglas de la convocatoria.

En efecto, no me encuentro frente a una simple discrepancia jurídica con un acto administrativo general. Me encuentro sometido a un procedimiento de selección que exige a los aspirantes aceptar reglas que, según se demostrará, fueron expedidas por una autoridad **que carece de competencia constitucional para definir aspectos estructurales de las Juntas de Calificación de Invalidez, tales como su integración, perfiles, número de miembros y reglas de conformación.**

La tutela se presenta, entonces, porque el procedimiento administrativo en curso amenaza con producir hechos cumplidos, tales como la publicación de resultados, la consolidación de listas de elegibles, la eventual exclusión de aspirantes y la designación de terceros bajo reglas cuya constitucionalidad y competencia se encuentran seriamente comprometidas.

Dicho de otra manera: no se solicita al juez constitucional que sustituya al juez contencioso administrativo, sino que impida que, mientras ese control ordinario pueda ejercerse, se consume una lesión irreversible al debido proceso, a la igualdad, a la buena fe, a la confianza legítima y al derecho del accionante a participar en condiciones constitucionalmente válidas en un concurso público.

La acción se presenta, además, en un contexto especialmente relevante: en mi calidad de accionante ya que he participado previamente en procedimientos de concurso de méritos para el acceso a cargos o funciones públicas, circunstancia que refuerza mi expectativa constitucional cualificada de que toda nueva convocatoria se adelante bajo reglas previas, ciertas, legales, públicas, competentes y compatibles con el principio de mérito.

II. HECHOS

1. Mediante sentencia de 2 de diciembre de 2021 dentro del proceso 11001-03-25-00-2013-01776-00 declaro la nulidad de los artículos 5, 8, 9 y de los parágrafos 2 y 3 del artículo 6 del decreto 1352 de

2013, en lo relativo a los siguientes aspectos: estructura, integración y reglas específicas previstas allí.

2. la subsección A de la sección primera del tribunal administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de 12 de diciembre de 2023, dentro del medio de control de “ACCION DE CUMPLIMIENTO” con radicado 25000-23-41-000-2023-13663-00, ordeno al Ministerio de Trabajo dar cumplimiento al mandato previsto al inciso primero del artículo 6 del decreto 1352 de 2013, decisión confirmada por el consejo de estado el 25 de abril de 2024.
3. El Ministerio de Trabajo expide la resolución 1061 de 10 de abril 2026. Mediante la cual convoco el concurso público para la selección de los integrantes y miembros de la junta Nacional y juntas regionales de calificación de invalidez y para la conformación de las respectivas listas de elegibles, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013, el artículo 12 de la ley 019 de 2012 y las órdenes judiciales proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
4. El Ministerio de Trabajo selecciono a la Universidad de Pamplona para desarrollar el concurso enunciado en el numeral anterior.
5. El Ministerio de Trabajo en la resolución 1061 de 2026 reprodujo los artículos anulados por el Consejo de Estado descritos en el numeral 1 del presente acápite. Sin cumplir con el requisito de publicar el proyecto para que previo a su expedición la ciudadanía pudiera presentar sus objeciones y aportes.
6. En el citado acto administrativo resolución 1061 de 2026 el Ministerio de Trabajo argumento que basaba la convocatoria en la costumbre.
7. Esa Motivación del acto administrativo además no estar realmente soporte en la costumbre como fuerza vinculante, realmente basó la convocatoria en lo consagrado en el decreto 1352 de 2013, que como ya se dijo, fueron normas anuladas, y por tanto extraídas del mundo jurídico; pero lo más importante, nunca se aplicaron, ya que el ministerio no celebro un concurso en aplicación de esta

norma, pues en la realidad y en la práctica, las juntas han funcionado con la estructura del decreto 2463 de 2001, que a su vez fue derogado por el decreto 1352 de 2013.

8. El concurso no valora la formación adicional como un factor predominante en la escogencia por meritocracia, ya que en este concurso “de méritos” no se otorga una valoración adicional a la formación académica, como si pasa en los demás concursos públicos de méritos que se han realizado en Colombia
9. El concurso no valora la experiencia adicional como un factor predominante en la escogencia por meritocracia, ya que en este concurso no se otorga una valoración adicional.
10. La convocatoria no establece cual será el valor de los honorarios de los seleccionados, es decir no dice cuál será la remuneración de los cargos ofertados, especialmente aquellos que nunca han sido parte de la estructura orgánica de las JUNTA, como es el integrante adicional en la JUNTA NACIONAL y los directores administrativo en todas las juntas del país; aun cuando la norma artículo 21 del decreto 1352 de 2013 indica: las juntas tendrán un único director administrativo y financiero, sin importar el numero de salas, cuyos honorarios serán definidos por el ministerio teniendo en cuenta los ingresos de la junta a conformar y se **darán a conocer en el proceso de selección.**
11. En algunos cargos se podrá aplicar la costumbre y aplicar la regla del 60% de quienes se circunscriben a alguna de las salas de decisión, pero en el cargo del DIRECTOR ADMINISTRATIVO que se convocó, no hay ni norma ni costumbre que determine de donde van a salir los recursos, ni el porcentaje o la cuantía de ellos, tampoco se estableció previamente por el legislador si va a recibir un salario, o van a recibir honorarios.
12. Presenté solicitud especial de anulación prevista en los artículo 237 y 239 del CPACA, con radicado 11001032500020260034300 (1438-2026), la cual se encuentra en trámite y no ha sido resuelta por el juez asignado dentro del medio de control de nulidad.

13. El ciudadano Jesús Arnulfo Cobo impetró demanda mediante el medio de control Nulidad en el Consejo de Estado con radicado 11001-03-25-000-2026-00222-00 (0910-2026), con solicitud de medida cautelar, solicitando la suspensión provisional, alegando un vicio procedimental en la expedición de la resolución 1061 de 2026, se encuentra en trámite y la medida provisional no ha sido gestionada.
14. El ciudadano Sergie Gerardo Rojas Ramírez impetro demanda mediante el medio de control Nulidad en Consejo de Estado con radicado 11001-03-25-000-2026-00391-00 (0910-2026) solicitando la anulación con solicitud de medida cautelar, solicitando la suspensión provisional de la resolución 1061 de 2026, se encuentra en trámite.
15. La ciudadana Catalina Valderrama impetro demanda mediante el medio de control Nulidad en Consejo de Estado con radicado 11001-03-25-000-2026-00237-00 solicitando la anulación con solicitud de medida cautelar, solicitando la suspensión provisional de la resolución 1061 de 2026, se encuentra en trámite.
16. Las anteriores acciones se encuentran en trámite en la jurisdicción ordinaria, en ninguna de las acciones se han librado autos admisorios, no se han pronunciado sobre las medidas cautelares, y en la solicitud de nulidad por reproducción de acto anulado esta al despacho para proveer su procedencia.
17. Este concurso presenta un inusual y rápido desarrollo, empezó sin un cronograma definido, con términos muy cortos que no permiten la aplicación del debido proceso y de las garantías necesarias para la aplicación de la meritocracia, De acuerdo con lo publicado en la página de la UNIVERSIDAD DE PAMPLONA, estarían los presupuestos para tener lista de elegibles entes del 6 de agosto del presente año.
18. Llama poderosamente la atención el aceleramiento extraño con el que se ha conducido este proceso, pretendiendo estructurar y presentar una lista de elegibles antes del próximo 7 de agosto, a pocas semanas de la transición del nuevo gobierno.

19. Aun cuando estos medios de control son los adecuados, no son suficientemente adecuados para evitar un perjuicio irremediable y proteger los derechos individuales de quienes concursan, pero más aun los derechos de la sociedad o comunidad a tener un sistema de calificación idónea, para la eficaz prestación del servicio público de seguridad social, siendo posible que las medidas que tome el consejo de estado lleguen tarde cuando el proceso haya culminado.

III. DERECHOS FUNDAMENTALES CUYA PROTECCIÓN SE SOLICITA

Los derechos fundamentales cuya protección se solicita son los siguientes:

- **Derecho fundamental al debido proceso administrativo:** Se vulnera porque estoy siendo sometido a un concurso cuyas reglas estructurales fueron fijadas mediante una resolución administrativa y anexos técnicos, pese a que la integración, número de miembros, perfiles y estructura de las Juntas de Calificación de Invalidez son materias sometidas a reserva de ley. Pero como si lo anterior fuera poco, esta resolución fue expedida sin seguir el procedimiento que la ley impone para este tipo de actos administrativos, ya que no se publicó el proyecto antes de su expedición para que de manera pública se difundiera y debatiera, nutriéndose con las objeciones de la ciudadanía de manera previa por tratarse de una norma de carácter general. Sumado a lo anterior, se convoca a cargos para los cuales no hay norma que defina su remuneración, como es el caso del cargo de director administrativo de la junta; para terminar, adolece de falsa motivación, ya que indica fundamentarse en la costumbre, pero termina reproduciendo normas anuladas por la jurisdicción contenciosa administrativa que nunca se aplicaron, razón por la cual no son costumbre.
- **Derecho fundamental a la igualdad:** Se vulnera porque como aspirante, soy **obligado** a competir **bajo reglas expedidas sin**

una habilitación legal suficiente, lo cual afecta la igualdad real entre quienes participan, quienes han participado previamente en procesos de mérito y quienes puedan ser beneficiarios de reglas administrativas construidas sobre criterios históricos, costumbre o referencias normativas derogadas.

- **Derecho fundamental a la buena fe y a la confianza legítima:** Se vulnera porque como accionante y concursante, podía confiar razonablemente en que el Estado solo adelantaría un concurso de esta naturaleza bajo reglas legalmente válidas, previamente definidas por autoridad competente y **respetuosas de las decisiones de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado**. En este caso particular, se violan directamente las sentencias C-914 de 2013 de la Corte Constitucional, como se desarrollará más adelante.
- **Derecho fundamental de defensa y contradicción:** Se vulnera el derecho fundamental de defensa y contradicción porque como accionante, estoy siendo sometido a un procedimiento de selección en el que las decisiones que pueden afectar su permanencia, habilitación, puntaje o continuidad dentro del concurso no cuentan con mecanismos reales, suficientes y eficaces de contradicción.

La afectación no consiste únicamente en la brevedad de los términos de reclamación, sino **en que el concurso ha sido estructurado bajo reglas que limitan de manera anticipada la posibilidad de controvertir decisiones administrativas con efectos sustanciales sobre los aspirantes**. En esa medida, la garantía de defensa no puede reducirse a una reclamación formal, breve o meramente aparente, cuando lo que está en juego es la posibilidad real de continuar o no dentro de un concurso público.

- **El debido proceso administrativo** exige que toda decisión que excluya, limite, califique desfavorablemente o modifique la situación jurídica de los aspirantes esté precedida de reglas claras y cuente con un espacio efectivo de contradicción, motivación y respuesta de fondo. De lo contrario, el concurso se convierte en una actuación unilateral de la administración, incompatible con el

artículo 29 de la Constitución y el artículo 3° de la Ley 1437 de 2011. **En conclusión, se vulnera en cuanto el procedimiento limita o restringe la posibilidad de controvertir decisiones que pueden afectar de manera definitiva la permanencia o los resultados de los aspirantes dentro del concurso.**

Para ejemplarizar este aspecto será pertinente lo ocurrido con la reclamación del resultado preliminar de la prueba, se indicó que se iba a publicar el día 29 de julio de 2026, sin embargo, sin ningún aviso, ni información, se publicó hasta el día 30 de julio de 2026, y se estableció como días habilitados para hacer reclamación los días 30 y 31 del año en curso, pero no se nos dio a conocer los detalles del examen para poder luego de esta exhibición, proponer los argumentos que tendría para pedir que cambien una respuesta calificada como incorrecta, siendo que en realidad era correcta, a pesar de insistir en la exhibición para poder ejercer en debida forma la reclamación, la universidad no se ha pronunciado.

El día de la prueba, fue de público conocimiento las fallas de la plataforma, las confusiones y las barreras de usabilidad, impidiendo que el examen cumpliera su propósito constitucional y legal de medir objetivamente la idoneidad y el mérito de los aspirantes.

- **Derecho fundamental de acceso al ejercicio de la función pública bajo reglas de mérito:** Se vulnera el derecho fundamental de acceso al ejercicio de funciones públicas bajo reglas de mérito porque en mi calidad de accionante y concursante, no estoy siendo sometido a un concurso **construido sobre reglas legales**, ciertas, previas y expedidas **por autoridad competente, sino a un procedimiento cuya estructura sustancial fue definida administrativamente por el Ministerio del Trabajo, violando la reserva legal.**

Es así como la universidad de Pamplona en principio me inadmitió en el concurso con el argumento de haber permanecido en la junta por varios años en el último periodo, lo que llevaría a que se podría constituir que tuve 2 periodos continuos y estaría impedido para participar en el concurso, aun cuando esta dificultad ya se solucionó para mi persona, muchos de los aspirantes fueron

excluidos del concurso con esta interpretación de una norma restrictiva que no admite esta interpretación y aplicación.

El mérito no se satisface con la sola apertura de una convocatoria ni con la aplicación de pruebas. **Para que el mérito tenga validez constitucional, el concurso debe estar precedido de reglas objetivas, públicas, imparciales y jurídicamente competentes.** Cuando la autoridad administrativa fija por resolución aspectos como perfiles, integración, composición y reglas estructurales de las Juntas de Calificación de Invalidez, pese a tratarse de materias sometidas a reserva de ley, se afecta directamente el derecho de los aspirantes a competir en condiciones constitucionalmente válidas. Y no solo ello es importante, también se debe valorar aspectos relevantes **como la formación adicional y la experiencia específica adicional.**

En mi caso, esta afectación adquiere especial relevancia porque ya he participado previamente en procedimientos de mérito para el acceso a cargos o funciones públicas, lo que refuerza mi expectativa legítima de que cualquier nueva convocatoria **respete las reglas propias del mérito: legalidad, competencia, igualdad, publicidad, transparencia, contradicción y estabilidad de las condiciones previamente definidas.** Por ello, **no se trata de una inconformidad abstracta con la convocatoria, sino de una afectación concreta al derecho de participar en un concurso constitucionalmente regular.** Se vulnera porque el mérito no puede operar dentro de un marco reglado por una autoridad sin competencia legal para hacerlo y con serios vicios en la resolución que expide.

El concurso público no se agota en evaluar conocimientos o experiencia: exige que las reglas del procedimiento tengan origen constitucional y legal válido, y la verdadera persecución del mérito como herramienta para seleccionar a los mejores para así optimizar la prestación del servicio público. Y es que el legislador fue tan exigente con esta premisa que los concursos por regla general le otorgan a quien los gana la estabilidad en el cargo es decir estos nombramientos por regla no tienen limite en el tiempo, pero fue tanto el afán de salvaguardar la participación de los mejores en la prestación del servicio público de calificación de la

pérdida de capacidad laboral y fechas de estructuración, que instituyo una periodicidad que permite medirse constantemente a fin de lograr que siempre los mejores presten este servicio.

- **Derecho fundamental de acceso efectivo a la administración de justicia:** Se vulnera si se permite que el concurso avance hasta consolidar resultados, listas o designaciones antes de que exista una protección judicial efectiva frente a la amenaza actual de los derechos fundamentales. Ya que aun cuando hay mecanismos judiciales adecuados para la atención de estas vicisitudes, la velocidad con la que se lleva a cabo este concurso debido al desmedido afán de concluir antes del 6 de agosto del año en curso hace imposible obtener pronunciamientos judiciales respecto a las medidas cautelares solicitadas, mucho menos decisiones de fondo, lo que llevaría inexorablemente a que la decisión judicial se tornara tardía, ineficaz e inútil ante la consolidación de un concurso a todas voces ilegal y contrario a la meritocracia.
- **Derecho al trabajo en conexidad con el ejercicio de funciones públicas:** Se vulnera porque aspiro a desempeñar funciones o actividades públicas calificadas dentro del Sistema de Seguridad Social, y la continuidad del concurso bajo reglas cuestionadas puede afectar de manera directa mi posibilidad real de acceder o permanecer en dicha función.

Nota Aclaratoria: La reserva de ley, la supremacía constitucional, el principio de legalidad y la función reglada de la administración no se invocan como derechos fundamentales autónomos, sino como presupuestos constitucionales cuya infracción **conduce a la vulneración del debido proceso administrativo, la igualdad, la confianza legítima y el acceso al mérito.**

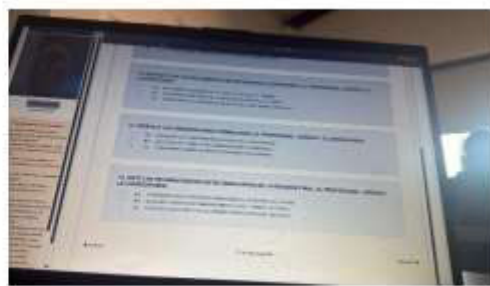
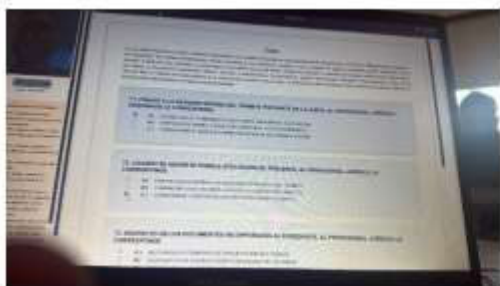
IV. SITUACIONES PRESENTADAS DURANTE LA PRESENTACION DE PRUEBAS DEL CONCURSO

Principales irregularidades técnicas

1. Fallas críticas de acceso y validación biométrica: Desde el inicio de la
2. jornada (programada inicialmente de 8:00 a.m. a 12:00 m., con una duración
3. de 4 horas), los aspirantes sufrieron constantes bloqueos en el sistema. La
4. plataforma presentó fallas masivas que impidieron el ingreso oportuno, la
5. validación de rostros y la verificación de cédulas de identidad, provocando
6. que un gran porcentaje de los concursantes iniciara la prueba con retrasos
7. significativos.
8. Incompetencia del soporte técnico ("Mesa de Ayuda"): Los canales
9. habilitados para la emergencia (líneas de WhatsApp y correos electrónicos) colapsaron o simplemente no respondieron, dejando a los participantes en un estado de indefensión total.
10. Inadecuada pertinencia y enfoque de las preguntas: Se constató que el cuestionario evaluativo no correspondía a las funciones y normativas reales de las Juntas de Calificación de Invalidez. Las preguntas estuvieron orientadas a perfiles de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) o Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), fallando en medir los conocimientos específicos de médicos, terapeutas, fisioterapeutas, psicólogos, abogados y personal administrativo.
11. Evidencia de formulación mediante Inteligencia Artificial y errores conceptuales: Múltiples preguntas evidenciaron haber sido redactadas de forma automatizada, introduciendo términos jurídicos inexistentes como el "presidente de la Junta de Calificación de Invalidez", un cargo que no existe en la estructura legal de estas entidades (donde operan directores administrativos y financieros, representantes legales, médicos y abogados).
12. Preguntas con errores gramaticales y de difícil legibilidad, ya que tenían viñetas, cuadros y otros figuras en su composición.
13. Anomalías críticas en la prueba de aptitud: En la última fase, la prueba de aptitud —con una duración de 20 minutos— presentó una falla inadmisibles: absolutamente todas las respuestas

correctas arrojaban la opción "A", anulando cualquier criterio técnico de evaluación.

14. Filtración y pérdida absoluta de confidencialidad: Las evidencias fotográficas y de duplicación de pantallas que han circulado en las últimas horas demuestran una grave filtración del material de la prueba. El caos tecnológico expuso los cuestionarios a registros externos, permitiendo que algunos participantes accedieran a las respuestas mediante herramientas de inteligencia artificial y destruyendo por completo la igualdad de condiciones.



V. NÚCLEO ESPECÍFICO DE LOS DERECHOS VULNERADOS

A. Desconocimiento del artículo 150 numeral 7 de la Constitución Política y del precedente fijado en la Sentencia C-914 de 2013

La controversia constitucional planteada no recae sobre la simple legalidad de la Resolución No. 1061 del 10 de abril de 2026, sino sobre la competencia constitucional del Ministerio del Trabajo para regular aspectos estructurales del proceso de selección de los integrantes de las Juntas Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez.

El numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política atribuye al Congreso de la República la competencia para determinar el régimen jurídico de las entidades del Estado y fijar las reglas esenciales relacionadas con el ejercicio de funciones públicas. Sobre esa base, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-914 de 2013, precisó que

las calidades, la integración y la forma de selección de los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez constituyen materias sometidas a reserva de ley y, por tanto, no pueden ser definidas libremente mediante actos administrativos de carácter reglamentario.

Desde la perspectiva expuesta en la presente acción de tutela, la Resolución No. 1061 de 2026 reguló aspectos esenciales del concurso que, de acuerdo con dicho precedente, únicamente pueden tener origen en una norma con fuerza de ley. En consecuencia, la actuación administrativa cuestionada compromete el derecho fundamental al debido proceso administrativo, al imponer a los aspirantes reglas cuya competencia normativa constituye precisamente uno de los aspectos debatidos en las acciones contencioso-administrativas actualmente en trámite.

No se solicita al juez constitucional que adelante un juicio abstracto de legalidad sobre la Resolución No. 1061 de 2026. Lo que se pretende es evitar que, mientras la jurisdicción competente define esa controversia, el concurso continúe produciendo efectos jurídicos potencialmente irreversibles que afecten los derechos fundamentales de quienes participan en la convocatoria.

Por ello, el precedente contenido en la Sentencia C-914 de 2013 adquiere relevancia directa en este caso, en cuanto constituye el parámetro constitucional invocado por el accionante para sostener que determinadas reglas estructurales del concurso debían encontrarse previamente definidas por el legislador y no por la administración.

B. Vulneración del artículo 4 de la Constitución Política – Supremacía Constitucional

El artículo 4 de la Constitución Política consagra el principio de supremacía constitucional, conforme al cual la Carta constituye norma de normas y prevalece sobre cualquier disposición de inferior jerarquía. De este mandato se deriva la obligación de todas las autoridades públicas de ejercer sus competencias dentro de los límites fijados por la Constitución y la ley.

Según lo expuesto en la demanda, la Resolución No. 1061 de 2026 desconoce dicho principio al fundamentar el desarrollo de la convocatoria en criterios cuya validez constitucional ha sido cuestionada y que, además, son objeto de control judicial ante el Consejo de Estado. Desde esa perspectiva, la vulneración alegada no radica únicamente en el contenido del acto administrativo, sino en la incidencia concreta que dicho acto produce sobre los derechos fundamentales del accionante dentro del concurso actualmente en desarrollo.

El principio de supremacía constitucional exige que toda actuación administrativa sea compatible con la Constitución, con la jurisprudencia que la interpreta y con los límites competenciales establecidos por el ordenamiento jurídico. Cuando existen cuestionamientos serios sobre la competencia para regular aspectos esenciales del concurso y, simultáneamente, el procedimiento continúa avanzando hacia la consolidación de listas de elegibles y designaciones, surge un riesgo cierto de afectación de los derechos fundamentales cuya protección se solicita mediante esta acción.

En consecuencia, la intervención del juez constitucional se justifica, desde la óptica planteada por el accionante, como un mecanismo destinado a preservar la eficacia de la Constitución mientras la jurisdicción de lo contencioso administrativo adopta una decisión definitiva sobre la legalidad de la Resolución No. 1061 de 2026 y de las medidas cautelares actualmente pendientes de resolución.

C. Vulneración del principio de publicidad y del procedimiento previsto en el artículo 8 de la Ley 1437 de 2011

Uno de los ejes de la presente controversia radica en la presunta omisión del deber de publicidad previa del proyecto que dio origen a la Resolución No. 1061 de 2026. Conforme a lo expuesto por el accionante, dicho acto administrativo contiene reglas generales que regulan un proceso de selección de alcance nacional, razón por la cual

debía observar las garantías de participación previstas en el artículo 8 de la Ley 1437 de 2011.

La publicación previa de los proyectos de regulación constituye una manifestación concreta de los principios de transparencia, participación ciudadana, buena fe y debido proceso administrativo. Su finalidad consiste en permitir que los ciudadanos formulen observaciones antes de la expedición definitiva del acto administrativo, fortaleciendo la legitimidad de la decisión y reduciendo el riesgo de actuaciones arbitrarias.

Desde la perspectiva planteada en esta acción constitucional, la omisión de ese trámite afectó el derecho de los potenciales participantes a intervenir en la construcción de las reglas del concurso y constituye uno de los cuestionamientos que actualmente se encuentran sometidos al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En consecuencia, la alegada falta de publicidad previa no constituye una simple irregularidad formal, sino un aspecto que, de acreditarse, podría comprometer la validez del procedimiento administrativo y repercutir directamente sobre los derechos fundamentales invocados.

D. Relevancia del precedente relacionado con el concurso de notarios

El accionante invoca como criterio orientador el precedente judicial en el que el Consejo de Estado examinó las garantías del debido proceso dentro del concurso para notarios, particularmente en lo relacionado con la publicidad de los actos administrativos y la observancia de las etapas del procedimiento.

Sin desconocer que se trata de concursos con regímenes jurídicos distintos, dicho precedente resulta relevante como referente de protección de los principios de legalidad, publicidad, transparencia, igualdad y debido proceso que gobiernan toda actuación administrativa de selección por mérito.

En ese contexto, el argumento central no consiste en equiparar ambos procesos de selección, sino en destacar que las garantías

constitucionales que rigen el acceso a funciones públicas deben observarse con igual rigor cuando se estructuran convocatorias de alcance nacional.

E. Alcance de la acción de cumplimiento y protección de la confianza legítima

El accionante sostiene que la sentencia proferida dentro de la acción de cumplimiento ordenó ejecutar un mandato legal previamente existente, pero no habilitó al Ministerio del Trabajo para regular materias sometidas a reserva de ley ni para modificar, mediante resolución administrativa, aspectos estructurales del régimen jurídico de las Juntas de Calificación de Invalidez.

Asimismo, afirma que la actuación administrativa desconoció el principio de confianza legítima, en la medida en que quienes participaron en la convocatoria tenían la expectativa constitucional de que el proceso se desarrollara conforme a reglas expedidas por autoridad competente, respetando el precedente constitucional y los principios que gobiernan los concursos públicos de mérito.

Corresponderá al juez natural determinar el alcance de tales cuestionamientos. Sin embargo, desde la perspectiva constitucional, dichos planteamientos resultan relevantes para establecer si la continuidad del concurso puede generar una afectación actual de los derechos fundamentales cuya protección se solicita.

F. Desconocimiento del precedente contencioso administrativo y del principio de mérito

El accionante sostiene que la Resolución No. 1061 de 2026 desconoce el alcance de las decisiones adoptadas por el Consejo de Estado respecto del régimen jurídico de las Juntas de Calificación de Invalidez. Desde esa perspectiva, la convocatoria incorpora reglas cuya conformidad con el ordenamiento jurídico constituye precisamente el objeto de los procesos de nulidad actualmente en trámite.

El principio de mérito no se satisface únicamente mediante la aplicación de pruebas de conocimiento. Exige, además, que todo el procedimiento

de selección esté soportado en reglas previamente definidas por autoridad competente, objetivas, transparentes y respetuosas del orden constitucional. La legitimidad del resultado depende tanto de la evaluación de los aspirantes como de la legalidad del procedimiento que conduce a dicha evaluación.

En consecuencia, la controversia planteada no recae sobre el resultado individual obtenido por el accionante, sino sobre las condiciones constitucionales bajo las cuales se desarrolla el proceso de selección y sobre la necesidad de evitar que una eventual vulneración de derechos fundamentales se consolide antes de que exista un pronunciamiento judicial definitivo.

G. Irregularidades presentadas durante el desarrollo del concurso

El accionante expone que durante la jornada virtual de aplicación de las pruebas se presentaron dificultades técnicas relacionadas con el acceso a la plataforma, validaciones biométricas, funcionamiento de los canales de soporte y otras incidencias que, a su juicio, afectaron las condiciones de igualdad entre los participantes.

También manifiesta inconformidades respecto de la pertinencia de determinadas preguntas, de la estructura de algunos ítems y de la imposibilidad de acceder posteriormente al cuadernillo, a la hoja individual de respuestas y a la clave oficial de calificación, circunstancias que, según afirma, limitaron el ejercicio efectivo del derecho de defensa y contradicción.

Adicionalmente, pone de presente la circulación de imágenes del contenido de la prueba y solicita que las entidades accionadas informen las verificaciones, auditorías e investigaciones adelantadas para establecer si tales hechos comprometieron la seguridad, confidencialidad e integridad del proceso de selección.

Estas circunstancias, valoradas en conjunto y sin prejuzgar sobre su demostración, constituyen el fundamento fáctico de la solicitud de amparo y justifican la práctica de las pruebas requeridas para que el

juez constitucional pueda establecer si existió una afectación actual de los derechos fundamentales invocados.

H. Síntesis de la vulneración constitucional alegada

En criterio del accionante, la concurrencia de los anteriores elementos —cuestionamientos sobre la competencia para expedir las reglas del concurso, presunta inobservancia del deber de publicidad, existencia de procesos judiciales pendientes, limitaciones al ejercicio del derecho de defensa e irregularidades reportadas durante la ejecución de las pruebas— configura una amenaza cierta y actual para los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, acceso al desempeño de funciones públicas bajo el principio de mérito, buena fe, confianza legítima y acceso efectivo a la administración de justicia, razón por la cual solicita la intervención transitoria del juez de tutela mientras la jurisdicción contencioso-administrativa resuelve de fondo las controversias planteadas.

VI. PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA

La presente acción de tutela cumple los requisitos de procedencia excepcional desarrollados por la jurisprudencia constitucional para la protección de los derechos fundamentales comprometidos en el marco de los concursos públicos de méritos.

La controversia planteada no se dirige a sustituir el control de legalidad propio de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por el contrario, persigue evitar que la continuación del concurso produzca una afectación actual e irreversible de los derechos fundamentales del accionante antes de que el juez natural pueda pronunciarse sobre las medidas cautelares y sobre la legalidad de la Resolución No. 1061 de 2026.

Si bien existen medios ordinarios de defensa judicial, en las circunstancias expuestas dichos mecanismos carecen de eficacia

material para brindar una protección oportuna, debido al acelerado desarrollo del cronograma del concurso y al riesgo de consolidación de situaciones jurídicas difíciles de revertir, como la conformación de listas de elegibles y la designación de los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez.

La Corte Constitucional ha sostenido que la tutela procede de manera excepcional cuando los mecanismos ordinarios no resultan idóneos o eficaces para evitar la consumación de un perjuicio irremediable. Precisamente esa circunstancia es la que se plantea en el presente asunto.

VII. CONFIGURACIÓN DEL PERJUICIO IRREMEDIABLE

El perjuicio invocado reúne, según lo expuesto en la demanda, los presupuestos de inminencia, gravedad, urgencia e impostergabilidad exigidos por la jurisprudencia constitucional.

Es inminente porque el concurso continúa avanzando mientras permanecen pendientes de decisión las solicitudes de suspensión provisional formuladas ante el Consejo de Estado.

Es grave porque la consolidación de la lista de elegibles y las designaciones podrían hacer ineficaz cualquier decisión judicial posterior respecto del derecho del accionante a participar en condiciones constitucionalmente válidas.

Es urgente porque la intervención judicial debe producirse antes de que concluyan las etapas restantes del proceso de selección.

Finalmente, resulta impostergable porque una decisión adoptada cuando el concurso haya finalizado tendría un efecto meramente declarativo y no restablecería de manera efectiva los derechos fundamentales cuya protección se solicita.

VIII. FALTA DE EFICACIA DEL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA JUDICIAL

Las acciones contencioso-administrativas actualmente en trámite constituyen el escenario natural para definir la legalidad de la Resolución No. 1061 de 2026. No obstante, la sola existencia formal de dichos mecanismos no excluye la procedencia de la tutela cuando, por las circunstancias particulares del caso, su decisión no puede producir una protección oportuna. En el presente asunto, el cronograma del concurso evidencia el riesgo de que las actuaciones administrativas cuestionadas se consoliden antes de que exista un pronunciamiento judicial sobre las medidas cautelares solicitadas, circunstancia que justifica la intervención excepcional del juez constitucional.

IX. PRETENSIONES

PRIMERA. Amparar los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, igualdad, defensa y contradicción, acceso al desempeño de funciones públicas bajo el principio de mérito, buena fe, confianza legítima y acceso efectivo a la administración de justicia, cuya vulneración se atribuye a las entidades accionadas.

SEGUNDA. Como medida de protección transitoria, ordenar la suspensión de las actuaciones subsiguientes del concurso regulado por la Resolución No. 1061 de 2026, o de aquellas que puedan consolidar situaciones jurídicas de imposible o difícil reversión, mientras la jurisdicción de lo contencioso administrativo decide las solicitudes de medidas cautelares promovidas contra dicho acto administrativo.

TERCERA. Ordenar a la Universidad de Pamplona garantizar al accionante el acceso íntegro al cuadernillo de preguntas, la hoja individual de respuestas, la clave oficial de calificación y los soportes

técnicos utilizados para la evaluación, con el fin de asegurar el ejercicio efectivo del derecho de defensa y contradicción.

CUARTA. Ordenar a las entidades accionadas preservar la totalidad de la información, registros digitales, bitácoras, auditorías y demás evidencias relacionadas con el desarrollo del concurso, mientras se resuelven las controversias judiciales actualmente en trámite.

QUINTA. Disponer las demás medidas que el despacho considere necesarias para garantizar la efectividad material de los derechos fundamentales invocados.

X. PRUEBAS

A. Documentales aportadas

- 1) Copia de la Resolución No. 1061 de 2026.
- 2) Constancia de inscripción del accionante en la convocatoria.
- 3) PDF de la consulta de procesos de la rama judicial de la SOLICITUD DE ANULACION de la resolución 1061 de 2026 en virtud de la aplicación de los 237 y 239 del CPACA radicado 11001032500020260034300
- 4) PDF de la consulta de procesos de la rama judicial de la acción de nulidad de la resolución 1061 de 2026 con solicitud de suspensión provisional con radicado 11001032500020260022200
- 5) PDF de la consulta de procesos de la rama judicial de la acción de nulidad de la resolución 1061 de 2026 con solicitud de suspensión provisional con radicado 11001032500020260039100
- 6) PDF de la consulta de procesos de la rama judicial de la acción de nulidad de la resolución 1061 de 2026 con solicitud de suspensión provisional con radicado 11001032500020260023700.
- 7) Respuesta del ministerio a acción de tutela en la que indica que la publicación previa de la resolución 1061 de 2026 se hizo 3 días después de expedida, es decir el 13 de abril.
- 8) Guía de orientación a la aspirante publicada por la Universidad de Pamplona.

B. Pruebas solicitadas al Ministerio del Trabajo

- 1) Informar y aportar el soporte documental de la publicación previa del proyecto de la Resolución No. 1061 de 2026, si existiere.
- 2) Aportar el acto administrativo o la disposición normativa que establezca la remuneración de los integrantes y demás cargos convocados dentro de las Juntas de Calificación de Invalidez.

C. Pruebas solicitadas a la Universidad de Pamplona

- 1) Remitir el cuadernillo de preguntas, la hoja individual de respuestas y la clave oficial de calificación del accionante.
- 2) Informar las fechas de publicación de cada actuación surtida dentro del concurso.
- 3) Aportar la metodología de calificación, el baremo técnico y los criterios psicométricos utilizados.
- 4) Informar las auditorías, investigaciones y medidas implementadas frente a las incidencias técnicas y de seguridad reportadas durante la jornada de aplicación de las pruebas.

XI. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Teniendo en cuenta las razones y argumentos sobre la urgencia, de prevenir un perjuicio irremediable y sin pretender que el Juez Constitucional sustituya al juez natural de las acciones ordinarias me permito solicitar **la suspensión del concurso** mientras se toma decisión que de fin a la primera instancia de esta tutela.

Subsidiariamente le solicito ordenar la **no publicación de listas de elegibles** hasta que se hayan resuelto las solicitudes y todas las personas que consiguieron amparo constitucional ordenando cambiar de inadmitida a admitida, y por consiguiente ordenar el examen, hasta tanto no quede ninguna reclamación respecto a las pruebas sin resolver.

XII. SOLICITUD FINAL

Por las razones expuestas, se solicita conceder el amparo constitucional de manera transitoria, evitando que la continuación del concurso consolide una afectación irreversible de los derechos fundamentales invocados antes de que la jurisdicción competente adopte una decisión definitiva sobre la legalidad de la Resolución No. 1061 de 2026 y sobre las medidas cautelares actualmente pendientes.

XIII. NOTIFICACIONES

El suscrito recibe notificaciones en la avenida libertadores #18N-181 casa E5 conjunto residencial el Trigal Municipio de Cúcuta, y en el correo electrónico criecos@gmail.com.

La universidad de pamplona en la siguiente dirección electrónica notificacionesjudiciales@unipamplona.edu.co, representada por su rector Ivaldo Torres Chavez.

El ministerio de trabajo en la siguiente dirección electrónica notificacionesjudiciales@mintrabajo.com, representado por el ministro Antonio Sanguino.

Atentamente,

Firmado por:
Cristian Ernesto Collazos Salcedo
2026/08/04 11:28:53:203



Cristian Ernesto Collazos Salcedo

C.C. #13'496.381 Exp. En Cúcuta



Demandante: Jesús Arnulfo Cobo García
Demandado: Ministerio del Trabajo
Radicado: 25000-23-41-000-2023-01363-01

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación: 25000-23-41-000-2023-01363-01
Demandante: JESÚS ARNULFO COBO GARCÍA
Demandado: MINISTERIO DEL TRABAJO

Tema: Confirma decisión de primera instancia que ordenó el cumplimiento de la norma.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide la Sala la impugnación formulada por el Ministerio del Trabajo y la Asociación Colombiana de Juntas de Calificación de Invalidez – Coljuntas, contra la sentencia del 12 de diciembre de 2023 proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de cumplimiento

El señor Jesús Arnulfo Cobo García, actuando en nombre propio, promovió demanda en ejercicio de la acción de cumplimiento¹ en contra del Ministerio del Trabajo a efectos de obtener el acatamiento del inciso 1° del artículo 6² del Decreto 1352 del 26 de junio de 2013.

Conforme lo anterior, formuló la siguiente pretensión:

Primero: Solicito mediante sentencia que haga tránsito a cosa Juzgada que, se Ordene al Ministerio de Trabajo, dar cabal cumplimiento al inciso 1 del artículo 6 del Decreto 1352 del 26 de Junio 2013, *“Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones”*, en el sentido de: realizar a través de una Universidad concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de

¹ La demanda se presentó el 3 de octubre de 2023 a través de correo electrónico.

² Artículo 6. *Proceso de selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez.* El Ministerio del Trabajo por intermedio de una universidad de reconocido prestigio y con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, de conformidad con el artículo 142 del Decreto-ley 19 de 2012, realizará un concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez establecerá la lista de elegibles mediante la cual se conformarán sus miembros e integrantes, a partir del mayor puntaje.



Calificación de Invalidez establecerá la lista de elegibles mediante la cual se conformarán sus miembros e integrantes, a partir del mayor puntaje.³

1.2. Hechos probados y/o admitidos

El parágrafo 1° del artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005 y posteriormente por el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, estableció los criterios para la selección de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Pérdida de Capacidad Laboral y de Invalidez. Dicha norma establece:

Para la selección de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, el Ministerio del Trabajo tendrá en cuenta los siguientes criterios:

La selección se hará mediante concurso público y objetivo, cuya convocatoria se deberá hacer con no menos de dos (2) meses de antelación a la fecha del concurso e incluirá los criterios de ponderación con base en los cuales se seleccionará a los miembros de estos organismos. La convocatoria deberá publicarse en un medio de amplia difusión nacional.

Dentro de los criterios de ponderación se incluirán aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, el cual se realizará a través de una entidad académica de reconocido prestigio. Los resultados del concurso serán públicos y los miembros de las Juntas serán designados por el Ministro del Trabajo, comenzando por quienes obtuvieran mayor puntaje.

La conformación de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez podrá ser regionalizada y el manejo de sus recursos será reglamentado por el Gobierno Nacional de manera equitativa. El proceso de selección de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez se financiará con recursos del Fondo de Riesgos Profesionales

Posteriormente, se expidió el Decreto 1352 de 2013, por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, estableciendo que los miembros de las juntas de calificación tendrían un periodo de 3 años, así como también se indicó la conformación e integrantes de estas.

Por otra parte, el artículo 6.° del citado decreto, estableció que el Ministerio del Trabajo es la autoridad competente para adelantar el concurso público correspondiente, a efectos de elaborar la lista de elegibles para ocupar los anteriores cargos.

Con base en lo anterior, entre la citada cartera ministerial y la Universidad Nacional de Colombia se celebró el convenio interadministrativo N°. 362 de 2010, el cual tuvo como objeto adelantar las pruebas pertinentes. Como resultado de esto, durante los años 2011 y 2012 se prohirieron los actos administrativos por medio de los cuales se realizaron los nombramientos correspondientes.

³ Transcripción original del texto con posibles errores.



En aras de dar cumplimiento al parágrafo 1.º del artículo 6.º del Decreto 1352 de 2013⁴, el Ministerio del Trabajo y la Universidad Nacional de Colombia suscribieron el convenio interadministrativo 566 de 2022, cuyo objeto fue conformar un banco de hojas de vida para suplir las eventuales plazas al interior de las juntas en el caso que la lista de elegibles quedase sin aspirantes.

El 21 de septiembre de 2023, con base en el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997, el señor Jesús Arnulfo Cobo García radicó ante el Ministerio de Trabajo escrito para agotar el presupuesto de renuencia respecto al inciso 1.º del artículo 6.º del Decreto 1352 de 2013.

Por su parte, la autoridad administrativa mediante comunicado del 26 de septiembre de 2023, explicó que varios artículos del Decreto 1352 de 2013, fueron declarados nulos por parte del Consejo de Estado⁵, entre ellos el artículo 5º que establecía la estructura interna de las juntas regionales y nacional de calificación, circunstancia que no hace posible adelantar el concurso de méritos.

1.3. Actuaciones procesales relevantes

1.3.1. Admisión y vinculación de terceros con interés

Por auto del 9 de noviembre de 2023, el magistrado ponente en primera instancia, avocó el conocimiento de la acción, ordenó notificar al Ministerio del Trabajo⁶ y tuvo como pruebas los documentos aportados con la demanda.

Posteriormente, mediante proveído del 27 de noviembre de 2023, negó la vinculación de la Universidad Nacional de Colombia, por cuanto se pretendía analizar los convenios interadministrativos suscritos con el Ministerio del Trabajo, situación que escapa del objeto de la acción de cumplimiento.

En igual sentido, no accedió a llamar al trámite a los miembros que conforman actualmente cada una de las juntas regionales y nacional de calificación. Lo anterior, por cuanto se ordenó la vinculación de la Asociación Colombiana de Junta de Calificación de Invalidez⁷.

⁴ Parágrafo 1º. El Ministerio del Trabajo a partir de la vigencia del presente decreto y hasta que se realice el próximo concurso, podrá nombrar de manera provisional integrantes para las juntas actuales y las que hagan falta por conformar y su periodo de actuación será culminar el periodo de vigencia de los actuales integrantes utilizando para ello la lista de elegibles vigente.

Si una vez agotada esta lista, aún faltan juntas por conformarse, podrá seleccionarse directamente sus integrantes sin concurso y con las hojas de vida que el Ministerio del Trabajo tenga disponibles y que cumplan con los requisitos exigidos en el artículo de conformación de juntas de calificación de invalidez.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Rad. 11001-03-25-000-2013-01776-00 del 2 de diciembre de 2021. M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

⁶ Notificado mediante oficio No. 6613 del 15 de noviembre de 2023

⁷ Notificada mediante oficio No. 7274 del 29 de noviembre de 2023

1.3.2. Contestación de la demanda

El Ministerio del Trabajo, por conducto de apoderado judicial, solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda, para lo cual explicó que no era procedente adelantar el concurso de méritos establecido en el artículo 6 del Decreto 1352 de 2013.

En sustento de lo anterior, indicó que el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, al interior del proceso de simple nulidad radicado No. 11001-03-25-000-2013-01776-00 profirió sentencia el 2 de diciembre de 2021 en la que resolvió lo siguiente:

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de los artículos 5 (excluidos los párrafos 3 y 4), 8, 9(incluido el párrafo), así como de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 y del párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013 por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia

Frente a los artículos 5, 8 y 9 explicó que dichas normas consignan la estructura orgánica⁸ que deben tener las juntas de calificación de invalidez, lo cual, se encuentra sujeto a reserva legislativa y, en consecuencia, no podía ser reglamentado por el poder ejecutivo a través de un decreto reglamentario.

Siendo ello así, al no existir claridad frente a la arquitectura interna de las juntas de calificación de invalidez, en cuanto al talento humano que lo conforma, el Ministerio de Trabajo alegó que no resultaba procedente realizar el concurso de méritos, pues, existe una incertidumbre respecto a los cargos a ofertar y el perfil que deben tener los aspirantes.

Refirió que el tema del concurso adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta las disposiciones del Decreto 1083 de 2015, dado que el proceso de selección impone agotar unas etapas, las cuales no se podrían llevar a buen término sin contar con la planta de personal correspondiente.

Por último, puso de presente que el Ministerio del Trabajo impulsó ante el Congreso de la República el proyecto de ley⁹ por medio del cual se pretendió regular el tema de la integración de las juntas de calificación de invalidez, el cual, en el mes de junio de 2023 concluyó su trámite con archivo.

En cuanto a la Asociación Colombiana de Junta de Calificación de Invalidez, pese a haber sido vinculada al presente asunto, en la oportunidad procesal correspondiente guardó silencio.

⁸ La Corte Constitucional en la sentencia C-306 de 2004 precisó: *La referencia que se haga a la estructura orgánica de una entidad administrativa, necesariamente hace mención a todos los elementos que integran el órgano, debiendo considerarse allí incluido, tanto lo relacionado con el elemento humano que lo conforma, es decir, los empleados y funcionarios que ponen al servicio del ente público su voluntad, como lo relacionado con su aspecto patrimonial, de conformidad con lo dispuesto por el respectivo ordenamiento jurídico.*

⁹ PL 109 de 2020 del 14 de agosto de 2020. Por el cual se establece la conformación e integración de las juntas regionales y nacional de la calificación de invalidez y se dictan otras disposiciones.

1.3.3. Sentencia de primera instancia

El *a quo*, luego de agotadas las etapas procesales para este tipo de asuntos, dictó sentencia el 12 de diciembre de 2023, en la que dispuso:

PRIMERO.- ACCEDER a las pretensiones de la demanda. En consecuencia, se **ORDENA** al Ministerio del Trabajo dar cumplimiento al mandato previsto en el inciso primero del artículo 6 del Decreto 1352 de 26 de junio de 2013. Término máximo para el cumplimiento de la orden: seis (6) meses, contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

[...]

En criterio de la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la sentencia que profirió la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que declaró la nulidad de algunos artículos del Decreto 1352 de 2013, no tiene la virtualidad de tornar el mandato legal carente de exigibilidad.

Al respecto, precisó que las disposiciones vigentes del Decreto 1352 de 2013 resultan suficientes para lograr la provisión de los empleos al interior de las juntas de calificación de invalidez, bien sea por concurso de méritos o en provisionalidad.

Aunado lo anterior, resaltó que desde la Ley 100 de 1993 en sus artículos 42 y 43, ya se había establecido la selección de los miembros de las juntas de calificación, los cuales fueron modificados mediante la Ley 1562 de 2012, la cual, a su turno, sirvió de fundamento al citado Decreto 1352 de 2013.

En igual sentido, indicó que la norma que se acusa como no cumplida, es una reproducción del artículo 142 del Decreto 19 de 2012 que modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993¹⁰, lo cual significa, en otros términos, que el inciso 1° del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 «constituye un verdadero reglamento ejecutivo».

Finalmente, frente al párrafo 1.° de la citada disposición, que posibilita al Ministerio del Trabajo para suplir las vacantes en las juntas de calificación mediante

¹⁰ **Parágrafo 1.** Para la selección de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, el Ministerio del Trabajo tendrá en cuenta los siguientes criterios: La selección se hará mediante concurso público y objetivo, cuya convocatoria se deberá hacer con no menos de dos (2) meses de antelación a la fecha del concurso e incluirá los criterios de ponderación con base en los cuales se seleccionará a los miembros de estos organismos. La convocatoria deberá publicarse en un medio de amplia difusión nacional. Dentro de los criterios de ponderación se incluirán aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, el cual se realizará a través de una entidad académica de reconocido prestigio. Los resultados del concurso serán públicos y los miembros de las Juntas serán designados por el Ministro del Trabajo, comenzando por quienes obtuvieran mayor puntaje. La conformación de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez podrá ser regionalizada y el manejo de sus recursos será reglamentado por el Gobierno Nacional de manera equitativa. El proceso de selección de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez se financiará con recursos del Fondo de Riesgos Profesionales.

el banco de hojas de vida, advirtió que su carácter era transitorio, pues, el correcto proceder imponía adelantar el correspondiente concurso.

1.3.4. Impugnación del Ministerio del Trabajo

Explicó que, con ocasión del fallo proferido por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que declaró la nulidad de algunos artículos del Decreto 1352 de 2013, resulta claro que la cartera ministerial le está prohibido emitir disposiciones frente a la estructura orgánica que conforman las juntas de calificación de invalidez.

En cuanto a la interpretación y aplicación del artículo 42 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, reiteró que la reglamentación es de competencia exclusiva del poder legislativo, por lo que, desde su punto de vista, las atribuciones en cabeza del Ministerio del Trabajo son de carácter operativo y financiero.

Por lo anterior, reiteró que se configura una imposibilidad jurídica por parte de la cartera ministerial para llevar a cabo el concurso correspondiente, toda vez que es necesario, previo a adelantar este, contar con la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez.

Explicó que la interpretación dada por el *a quo*, pese a ser acertada, pues el inciso 1.º del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 efectivamente contiene un mandato que desarrolla el procedimiento para elegir a los miembros de las juntas de calificación de invalidez; difiere en cuanto a que la falta de una ley expedida por el Congreso de la República que determine las autoridades de dirección y administración de tales juntas, torna en una imposibilidad jurídica la realización del concurso.

1.3.5. Impugnación de la Asociación Colombiana de Juntas de Calificación de Invalidez – Coljuntas

Reprochó que la decisión proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, no tuvo en cuenta los pronunciamientos de la Corte Constitucional que sostuvieron que es competencia privativa del Congreso de la República proferir la ley correspondiente para regular la estructura orgánica de las entidades del orden nacional.

A partir de la anterior premisa, imponer al Ministerio del Trabajo la obligación de adelantar el concurso de méritos para la provisión de los cargos en las juntas de calificación de invalidez, significa conminar a la entidad a desconocer los argumentos que en su oportunidad planteó la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado al momento de analizar la legalidad de las disposiciones del Decreto 1352 de 2013.

Acotó que el hecho que el inciso 1.º del artículo 6 del citado decreto no haya sido removido del ordenamiento jurídico, no implica automáticamente su posibilidad de

cumplimiento, pues, se encuentra supeditado a la existencia de la ley que regule lo atinente a la configuración interna de las juntas de calificación de invalidez.

Frente a la aplicación del Decreto 19 de 2012, explicó que el mandato contenido en el artículo 142 se contrajo a indicar que la forma de selección de los miembros sería a través del concurso de méritos, lo cual reitera la norma que es objeto de la acción de cumplimiento. No obstante, se hace énfasis que no existe una ley que regule la estructura y funcionamiento.

Reprochó el ejercicio realizado por el *a quo* frente a la aplicación de las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, pues, considera que este fue discrecional y caprichoso, con el único fin de sustentar la postura consignada en la decisión objeto de impugnación.

Por último, manifestó que solo hasta que el Congreso de la República promulgue la ley pertinente, se podrá aplicar el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, es decir, dicha norma tampoco podría ser susceptible de cumplimiento.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer la impugnación presentada contra la sentencia de primera instancia del 12 de diciembre de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, de conformidad con lo establecido en los artículos 3º de la Ley 393 de 1997, 10, 125, 150 y 152 de la Ley 1437 de 2011, y el Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado, que establece la competencia de la Sección Quinta de la Corporación para conocer de las *«apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento»*.

2.2. Cuestión previa¹¹

La Asociación Colombiana de Juntas de Calificación de Invalidez – Coljuntas, radicó en la Secretaría General de esta corporación memorial contentivo de solicitud de nulidad del proceso¹², pues, manifestó que no fue notificada en debida forma de la existencia del asunto y, en consecuencia, se le cercenaron sus derechos de defensa y contradicción.

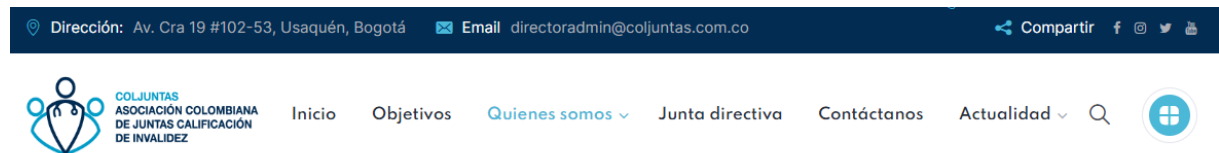
¹¹ Conforme se colige del expediente de Samai, con posterioridad al fallo de primera instancia y antes de haber sido concedida la impugnación correspondiente, se presentaron múltiples escritos emanados de Mary Pachón Pachón y Víctor Hugo Trujillo Hurtado, miembros de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez; el apoderado judicial de Coljuntas; y Yolima Zapata Vasco, representante legal de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Meta; en los que formularon solicitud de nulidad del proceso por cuanto consideran que no hubo una correcta integración del contradictorio. (Ver índices 29, 34, 38, 39 y 41).

¹² Ver índice 4 de Samai de segunda instancia.



Al respecto, como punto de partida, se debe tener en cuenta que la anterior situación fue puesta en conocimiento ante la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cual, por auto del 24 de enero de 2024 desestimó esta por no haberse configurado el yerro alegado.

La Sala, al realizar un ejercicio de verificación, corroboró que la Asociación Colombiana de Juntas de Calificación de Invalidez – Coljuntas en su sitio web registra como dirección de contacto el correo directoradmin@coljuntas.com.co.



Asimismo, dicha dirección coincide a la que fue remitida el oficio 7274 del 29 de noviembre de 2023, circunstancia por la cual, se colige que no se configuró el vicio alegado.

Conforme lo anterior, dicha parte deberá estarse a lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A en auto de fecha 24 de enero de 2024.

2.3. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia proferida el 12 de diciembre de 2023 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que accedió a las pretensiones de la demanda. Para lo cual se resolverán, en su estricto orden, los siguientes problemas jurídicos:

- Se cumplió con la constitución de renuencia de la autoridad encargada de dar cumplimiento al inciso 1° del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013.
- Se superan los requisitos de procedencia de la acción de cumplimiento.

En caso de ser afirmativas las respuestas, se deberá absolver el siguiente planteamiento:

- El Ministerio del Trabajo se encuentra en la obligación de acatar la orden establecida en el inciso 1° del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, que ordena la realización de un concurso de méritos para la selección de los integrantes y miembros de las juntas de calificación de invalidez.

2.4. Razones jurídicas de la decisión

A efectos de resolver los interrogantes anteriormente planteados, resulta pertinente abordar los siguientes temas: i) naturaleza de la acción de cumplimiento, ii) el estudio del requisito de renuencia, iii) análisis de los presupuestos de procedencia en el caso concreto.

2.4.1. Naturaleza de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política; como un mecanismo para que toda persona pueda, «acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido».

En igual sentido, el artículo 1.º de la Ley 393 de 1997 precisa que, «[t]oda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos».

Colombia es un Estado Social de Derecho, y dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; teniendo en cuenta lo anterior y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2.º de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado, logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas.

De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar a las autoridades o los particulares que ejercen funciones públicas, ante el inminente incumplimiento; la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos.

Como lo señaló la Corte Constitucional «el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo» (subrayado por fuera del texto).

Sin embargo, para que la acción de cumplimiento prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que, se deben acreditar los siguientes requisitos mínimos:

- a. Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (art. 1.º)¹³
- b. Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de formular la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8.º).
- c. El artículo 8.º señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito «cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable», caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.
- d. Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo omitido, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace procedente la acción. Por tanto, es improcedente la acción que persigue la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela; o se pretenda el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (art. 9.º).

2.4.2. De la renuencia

El inciso segundo del artículo 8.º de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el numeral 5.º del artículo 10 ibidem, estableció como requisito de procedibilidad de esta acción constitucional, que con la demanda el accionante aporte la prueba de haber pedido a las entidades accionadas en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el cumplimiento del deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquélla y, que la autoridad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud; de esta manera, quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción de cumplimiento

Al respecto, esta Sección ha señalado que:

Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.**

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido

¹³ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.

expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos [14] (Negrillas fuera de texto).

Por lo tanto, la Sala debe estudiar si la parte actora cumplió con su carga de probar que constituyó en renuencia a la accionada, antes de instaurar la demanda.

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad es importante tener en cuenta, como lo ha señalado la Sala, que «el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento»¹⁵, ya que no se ha dado por demostrado su agotamiento cuando la petición «tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia».

Resulta relevante para la Sala precisar que la renuencia debe entenderse como la negativa del ente accionado frente a la solicitud de cumplimiento de la disposición, bien porque no dé respuesta oportunamente o porque, aunque sea emitida en tiempo, «resulte contraria al querer del ciudadano»¹⁶

El anterior presupuesto se encuentra acreditado en el proceso, pues, de los documentos arrimados con la demanda, obra el correo electrónico remitido por el señor Cobo García en el cual conminó al Ministerio del Trabajo a dar cumplimiento a la norma de marras.

De: JESUS ARNULFO COBO GARCIA <jesusarnulfocobogarcia@gmail.com>
Enviado el: jueves, 21 de septiembre de 2023 10:39 a. m.
Para: Soluciones Documental <solucionesdocumental@mintrabajo.gov.co>
CC: Carlos Luis Ayala Caceres <cayala@mintrabajo.gov.co>; Sharon Sasty Stefan Gonzalez Escorsia <sgonzaleze@mintrabajo.gov.co>
Asunto: ASUNTO: Agotamiento de requisito de procedibilidad para radicación de acción de cumplimiento (Artículo 8 Ley 393 de 1997 constitución de renuencia) para el acatamiento y cumplimiento del Artículo 6 del Decreto 1352 del 26 de Junio 2013, "Por el cual se...

¹⁴ [En la providencia se citó «Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla»]

¹⁵ Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

¹⁶ Lo mismo se reitera en Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación n.º 25000-23-41-000-2016-02003-01 (ACU); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 17 de noviembre de 2016, radicación n.º 15001-33-33-000-2016-00690-01 (ACU); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicación n.º 15001-23-33-000-2016-00249-01(ACU), en todas, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez, entre otras.



Por su parte, el texto de la solicitud fue el siguiente:

Cordial Saludo,

Jesús Arnulfo Cobo García mayor de edad, domiciliado(a) y residente en la ciudad de Bogotá D.C., identificado(a) como aparece al pie de su firma, facultado por el artículo 8 Ley 393 de 1997 y previa a la radicación del medio de control administrativo de **acción de cumplimiento**, solicito de manera atenta y cordial el acatamiento y cumplimiento del Artículo 6 del Decreto 1352 del 26 de Junio 2013, “Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones.” proferido por el Presidente De La República De Colombia, en lo que respecta a los párrafos en negrilla discriminando a continuación:

ARTÍCULO 6°. Proceso de selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez. El Ministerio del Trabajo por intermedio de una universidad de reconocido prestigio y con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, de conformidad con el artículo 142 del Decreto-ley 19 de 2012, realizará un concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez establecerá la lista de elegibles mediante la cual se conformarán sus miembros e integrantes, a partir del mayor puntaje.¹⁷

Por su parte, el Ministerio del Trabajo mediante oficio del 26 de septiembre de 2023 explicó que no se encuentra en estado de renuencia frente a la disposición legal alegada, toda vez que ha dado cabal cumplimiento a las decisiones judiciales que se han proferido sobre la materia. Por lo que concluyó:

Sin Ley sobre requisitos y condiciones para ser una persona miembro o integrante de la Junta Nacional o Regional de Invalidez no se puede adelantar o realizar el concurso correspondiente con una universidad tal y como está establecido en el artículo 6 del decreto 1352 de 2010 por tanto es improcedente el trámite de la acción de cumplimiento.

Con base en lo anterior, con independencia de la respuesta dada por la autoridad accionada que cuestiona el fondo de la controversia, se concluye que en el presente asunto se encuentra satisfecho el requisito de constitución en renuencia.

2.4.3. Análisis del caso concreto

Como punto de partida, resulta pertinente traer a colación la disposición legal que invoca el señor Jesús Arnulfo Cobo García como incumplida por parte del Ministerio del Trabajo. En concreto, el actor alegó el inciso 1º del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 que dispone:

Artículo 6°. Proceso de selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez. El Ministerio del Trabajo por intermedio de una universidad de reconocido prestigio y con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, de conformidad con el artículo [142](#) del Decreto-ley 19 de 2012, realizará un concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de

¹⁷ Transcripción tomada del original con posibles errores.

Calificación de Invalidez establecerá la lista de elegibles mediante la cual se conformarán sus miembros e integrantes, a partir del mayor puntaje.

Frente a la naturaleza de la anterior disposición, se tiene que el Decreto 1352 de 2013 es un decreto reglamentario expedido en el ejercicio de la potestad que la Constitución Política le otorga al Presidente de la República¹⁸ y, en consecuencia, es susceptible de la acción de cumplimiento conforme lo dispone el artículo 1º de la Ley 393 de 1997, pues, se trata de un acto administrativo de carácter general.

Adicionalmente, se tiene que la citada norma se encuentra vigente actualmente, pues, no existe otra disposición legal o decisión judicial que la haya removido del ordenamiento jurídico.

En este punto, resulta pertinente mencionar que el Decreto 1352 de 2013 fue objeto de demanda de nulidad ante el Consejo de Estado¹⁹ que estudió la legalidad de los artículos 5, 6, 8 y 9 (incluido el párrafo), inciso segundo del artículo 46, y párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013 y concluyó con sentencia en la que se resolvió:

[...]

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de los artículos 5 (excluidos los párrafos 3 y 4), 8, 9 (incluido el párrafo), así como de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 y del párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013 por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia

[...]

Es decir que el artículo sobre el cual recae la presente acción de cumplimiento no fue declarado nulo, toda vez que la citada decisión consignó lo siguiente:

[...]

De conformidad con el texto del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, la selección de los miembros de las juntas de calificación de invalidez se debe hacer por medio de concurso público, luego, se trata de una materia que ya se desarrolló en una norma con fuerza material de ley. En esta, se determinó que en los criterios de ponderación deben incluir aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, además señaló la posibilidad de operar por regiones.

Así las cosas, la primera parte del artículo 6 del Decreto 1563 de 2013 se limitó a reproducir las reglas establecidas en el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, pues reiteró la provisión de los cargos de miembros e integrantes de las juntas de calificación a través de concursos en los que se tenía que evaluar el conocimiento del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, así como de la experiencia profesional.

¹⁸ Art. 189: Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

[...]

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

¹⁹ aa

En ese orden de ideas, se puede considerar que el artículo 6 (salvo los párrafos, aspecto sobre el que se regresará a continuación) del Decreto 1352 de 2013, constituye un verdadero reglamento ejecutivo, puesto que se limitó a desarrollar el procedimiento de selección que estableció el legislador extraordinario en el Decreto Ley 19 de 2012, es decir, el Gobierno Nacional complementó el contenido del decreto ley para detallarlo, desarrollarlo, o para preparar su ejecución, y, por lo tanto, no se desconoció el principio de reserva de ley en la materia.

Es importante poner de presente que en la sentencia C – 120 de 2020 la Corte Constitucional analizó una demanda de inexecuibilidad en contra del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012 y lo declaró ajustado a nuestra Constitución Política.

En esa oportunidad los demandantes consideraron que el permitir que la misma entidad que tiene que asumir la obligación del pago de las pensiones sea la que realice la primera evaluación viola los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social.

La Corte Constitucional consideró que la medida es razonable por cuanto propende hacia un fin legítimo (lograr agilizar y hacer más eficiente el trámite), mediante el ejercicio de una facultad regulativa (establecer una competencia) que es idónea para lograr el fin que se busca (evitar que los trámites en los que las aseguradoras consideran que sí hay lugar a una pérdida de capacidad laboral y ocupacional tengan que esperar a que se adelante el proceso administrativo ante las juntas regionales).

Ahora bien, respecto de los párrafos del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 es preciso señalar lo siguiente:

El párrafo primero, estableció una disposición transitoria hasta que se realice el próximo concurso, por lo que no hay lugar a declarar su nulidad.

Sin embargo, los párrafos 2 y 3 del artículo 6, contienen determinaciones sobre la conformación de las salas, nombramientos provisionales, selección directa, modificación de integrantes de las juntas que claramente hacen parte de la estructura orgánica de la entidad, por lo que se trata de aspectos sometidos a reserva de ley, y por lo tanto se declarará su nulidad.

A partir de lo anterior, esta Sala considera que mientras que el artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 (incluido el párrafo 1) se ajusta al ordenamiento jurídico colombiano, hay lugar a declarar la nulidad de sus párrafos 2 y 3, por lo que así se establecerá en la parte resolutive de la presente providencia. (resaltado de la sala)

Por otra parte, tampoco se evidencia la existencia de otro mecanismo judicial que permita al demandante obtener el cabal acatamiento de la disposición citada; en igual sentido, el debate que se plantea en esta instancia no es susceptible de ser ventilado a través de la acción de tutela, toda vez que no se ven involucrados derechos fundamentales.

Finalmente, la realización del concurso, conforme lo indicó el *a quo*, se debe hacer con recursos del Fondo de Riesgos Laborales²⁰, tal como lo establece la norma objeto de cumplimiento.

²⁰ El fondo de riesgos laborales es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al ministerio de trabajo y sus recursos son administrados en fiducia.



La Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a la pretensión del señor Cobo García, por cuanto encontró acreditado que el inciso 1º del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 «contiene un mandato claro, expreso y exigible a cargo del Ministerio del Trabajo consistente en realizar un concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las juntas de calificación de invalidez y establecer la lista de elegibles mediante la cual se conformarán sus miembros e integrantes, a partir del mayor puntaje.»

Frente a los efectos de la sentencia que dictó la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que analizó la legalidad del citado decreto, explicó que la norma sobre la cual versa la solicitud de cumplimiento no fue afectada por la decisión y, en ese sentido, el Ministerio del Trabajo tiene a su alcance las herramientas necesarias para adelantar el respectivo concurso de méritos.

Por último, indicó que la cartera ministerial puede suplir los requisitos echados de menos en aplicación del parágrafo 1º del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, el cual, fue reproducido a integridad en el inciso primero del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013.

A partir de la anterior exposición, la Sala anticipa que confirmará la decisión de primera instancia, en la medida que en el presente asunto se satisfacen los requisitos para que prospere la acción de cumplimiento.

La obligación consignada en el inciso 1º del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, resulta imperativa, expresa e inobjetable; aunado que se estableció la autoridad encargada de su acatamiento, esto es el Ministerio del Trabajo. En ese sentido, es claro que la designación de los miembros de las Juntas Nacional y Regional de Calificación de Invalidez se debe hacer mediante un concurso público, y excepcionalmente se puede hacer uso del banco de hojas de vida para suplir tales cargos, pues así quedó expresamente establecido en el inciso 2.º del parágrafo primero de la citada norma.

Ahora bien, tanto el Ministerio del Trabajo como la Asociación Colombiana de Juntas de Calificación de Invalidez – Coljunta, presentaron escritos de impugnación los cuales tienen similar fundamentación, pues, tanto uno como otro advierten que se configura una imposibilidad jurídica para llevar a cabo el concurso de méritos, toda vez que el artículo 5º del Decreto 1352 de 2013 fue declarado nulo por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en razón a que se violaba el principio de reserva legal y, por ende, la fijación de la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez es competencia exclusiva del Congreso de la República.

Por lo anterior, estiman que al haber desaparecido del universo jurídico la anterior disposición, no resulta plausible realizar la convocatoria para un concurso de méritos en el cual se escojan a los miembros de las juntas de invalidez, dado que

dicho artículo establecía los requisitos mínimos que debe tener los aspirantes, el perfil ocupacional, la experiencia, y el número de personas.

Delimitado el punto de las anteriores impugnaciones, la sala considera que la circunstancia alegada por el Ministerio del Trabajo y la Asociación Colombiana de Juntas de Calificación de Invalidez – Coljunta, no tienen la virtualidad de revocar la decisión dictada en primera instancia.

Lo anterior, por cuanto el párrafo 1 del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, que modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, establece lo siguiente:

PARÁGRAFO 1. Para la selección de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, el Ministerio del Trabajo tendrá en cuenta los siguientes criterios:

La selección se hará mediante concurso público y objetivo, cuya convocatoria se deberá hacer con no menos de dos (2) meses de antelación a la fecha del concurso e incluirá los criterios de ponderación con base en los cuales se seleccionará a los miembros de estos organismos. La convocatoria deberá publicarse en un medio de amplia difusión nacional.

Dentro de los criterios de ponderación se incluirán aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, el cual se realizará a través de una entidad académica de reconocido prestigio. Los resultados del concurso serán públicos y los miembros de las Juntas serán designados por el Ministro del Trabajo, comenzando por quienes obtuvieran mayor puntaje.

La conformación de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez podrá ser regionalizada y el manejo de sus recursos será reglamentado por el Gobierno Nacional de manera equitativa. El proceso de selección de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez se financiará con recursos del Fondo de Riesgos Profesionales.

Es decir, en otros términos, la anterior norma establece los criterios que debe observar el Ministerio del Trabajo para adelantar el correspondiente concurso de méritos para elegir a los miembros de las juntas de invalidez. Dicha situación no implica, como lo sugirió la Asociación Colombiana de Juntas de Calificación de Invalidez – Coljunta, que la solicitud de cumplimiento debió hacerse sobre esta norma, pues, se reitera, el inciso 1º del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 no fue afectado por la decisión de nulidad ya mencionada.

Puestas de ese modo las cosas, la declaratoria de nulidad del artículo 5 del citado decreto, no implica forzosamente que el Ministerio del Trabajo no cuente con insumos legales suficientes para adelantar el concurso de méritos correspondiente, pues dicho vacío queda suplido con la norma anteriormente transcrita.

En sustento de lo anterior, basta traer a manera de ejemplo la Resolución N.º 4726 del 12 de octubre de 2011, proferida en su momento por el Ministerio de la Protección Social, *Por la cual se designan los miembros de las Juntas de*



Calificación de Invalidez y se adicionan Salas de Decisión de la Junta Nacional y de algunas Juntas Regionales con base en la Lista de Elegibles producto del Contrato Interadministrativo No. 362 de 2010 suscrito con la Universidad Nacional y se dictan otras disposiciones. En los considerandos de esta, se evidencia lo siguiente:

Que el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, señala que corresponde al “...Instituto de Seguros Sociales, a las Administradoras de Riesgos Profesionales - ARP, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y a las Entidades Promotoras de Salud - EPS, determinar en primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de las contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación, dentro de los cinco (5) días siguientes a la manifestación que hiciere sobre su inconformidad se acudirá a las Juntas de Calificación de Invalidez Regional, cuya decisión será apelada ante la Junta Nacional...”.

Que conforme al parágrafo 1º de la citada disposición, la selección y designación de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez por parte de este Ministerio, deberá hacerse mediante concurso público y objetivo; con inclusión de criterios de ponderación, dentro de los cuales se tendrán en cuenta aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez; a través de una entidad académica de reconocido prestigio; publicando sus resultados; y designados de acuerdo al mayor puntaje obtenido.

Que de conformidad con el artículo 18 del Decreto 2463 de 2001 los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y sus respectivos suplentes son designados por periodos de tres (3) años y entrarán en ejercicio de sus funciones a partir de la fecha de su posesión, la cual debe realizarse a más tardar dentro de los diez (10) días siguientes a la comunicación de la designación.

Que el Ministerio de la Protección Social suscribió el Contrato Interadministrativo número 362 de 2010 con la Universidad Nacional de Colombia, con el objeto de “...Realizar el proceso de Selección de los Miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez del País”, el cual se inició con la publicación de las bases del concurso en el periódico El Tiempo del día 19 de diciembre de 2010, informando a los aspirantes que podían hacer su inscripción a través de la pagina web www.medicina.unal.edu.co/concursojuntas y diligenciando el formulario, entre otros, con el perfil para el cual va a concursar y la elección de la primera y segunda opción de Junta de Calificación de Invalidez.²¹

Conforme lo anterior, se colige que el Ministerio del Trabajo, inclusive antes de la expedición del Decreto 1352 de 2013, ya había llevado a cabo un proceso de selección de similares características, para el cual hizo uso de las normas que estaban vigentes en su momento, sin que se hubiese aducido la supuesta imposibilidad jurídica acá esbozada.

Por otra parte, el convenio interadministrativo 566 de 2022 suscrito entre el Ministerio del Trabajo y la Universidad Nacional, el cual tiene como objeto la creación de un banco de hojas de vida que facilite el proceso de selección de los miembros de las Juntas Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez, no puede suplir el acatamiento de la norma objeto de la presente decisión, por la sencilla razón de que no se trata propiamente de un concurso de méritos, pues si

²¹ Transcripción del texto original con posibles errores.

bien obedece al parágrafo 1.º del artículo 6.º del Decreto 1352 de 2013, su aplicación, conforme lo precisó el *a quo*, es de carácter transitorio.

Ahora bien, resulta pertinente acotar en cuanto a la exigibilidad del mandato, que no se encuentra expresamente establecido en la norma objeto de la presente acción, las consideraciones vertidas por esta sala en donde se precisó²²:

129. En tal sentido, se considera que, ante la omisión de un plazo o de una condición que de acaecer permitan verificar la exigibilidad de la norma cuyo acatamiento se solicita, será el juez quien caso por caso determine el alcance de la obligación «atendiendo a las diferentes modalidades que puede revestir»⁴². Para ello, podrá valerse del escrito de constitución en renuencia (requisito de procedibilidad) y de la respuesta que proporcione la entidad accionada para delimitar y precisar el alcance de la obligación incumplida, así como las circunstancias de tiempo modo y lugar, de conformidad con lo señalado por el alto tribunal.

130. De ahí, que el mandato previsto en la ley o en el acto administrativo no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible, bastara con que se trate de un deber imperativo, expreso e inobjetable. Considerar que, si el precepto no tiene todas las circunstancias de tiempo, modo y lugar no puede ser exigible para el sujeto pasivo de la obligación, implicaría aceptar que las disposiciones son ineficaces desde todo punto de vista y por tanto no podrían ser enjuiciables vía acción de cumplimiento.

131. Esto a su vez, supondría ir en contra del espíritu del constituyente quien estatuyo en el artículo 87 de la Carta, una acción que le permita a toda persona solicitar la realización efectiva de los mandatos señalados en las leyes y los actos administrativos ante cualquier autoridad, para «hacerle frente a las omisiones de las autoridades públicas, y de los particulares que ejerzan funciones públicas, en el ejercicio de toda actividad jurídica o material, legalmente debida y cuya ejecución sea posible de realizar»⁴³.

132. De manera que, entender que un precepto no pueda ser exigible por la falta de rigor o técnica legislativa, además de desatender los fines Estado Social de Derecho, conminaría a las autoridades con potestad legislativa y reglamentaria a proferir mandatos ambiguos de imposible ejecución. Además, se dejaría al deseo o juicio de conveniencia, oportunidad o viabilidad de la autoridad, el cumplimiento de la ley o acto administrativo de que se trate.²³

²² Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia SU-386 de 2023, refiriéndose a la exigibilidad del mandato en tratándose de las acciones de cumplimiento, precisó: «**En términos generales, el incumplimiento tiene lugar a partir de una omisión de la administración.** No obstante, la inactividad de la administración que da origen al incumplimiento de un deber jurídico también puede expresarse a través de *acciones* que, a pesar de mostrar una actividad positiva por parte de diferentes órganos del Estado, se traducen en una forma de eludir sus obligaciones o cumplen de manera insuficiente los deberes contenidos en una ley o en un acto administrativo. En estos casos, al juez competente le corresponderá determinar en qué consiste el incumplimiento del deber jurídico en cuestión y tomar las decisiones complementarias que aseguren el reconocimiento de los derechos de los particulares y la obtención de las finalidades perseguidas por las normas incumplidas. [...] Ahora bien, ¿cuándo es posible afirmar que se presenta el incumplimiento de un deber jurídico, consagrado en una ley o un acto administrativo, por parte de la administración? **Lo primero que ha de precisarse es que ni la Constitución ni la Ley 393 de 1997 exigen la fijación de un término o plazo para la ejecución de un deber contenido en una ley o acto administrativo por parte del obligado para que sea posible exigir su cumplimiento a través de la acción de cumplimiento y, en consecuencia, tampoco es a partir de un plazo que habría de establecerse cuándo el obligado se encuentra en mora.**» (resaltado de la sala)

²³ Acción de cumplimiento No. 25000-23-41-000-2022-00243-01. MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.



En ese sentido, para la sala se tiene que la obligación establecida en el inciso 1º del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, que impone la obligación en cabeza del Ministerio del Trabajo de adelantar el correspondiente concurso de méritos para para la selección de los integrantes y miembros de las juntas de calificación de invalidez se encuentra en estado de incumplimiento.

Finalmente, se advierte que el plazo establecido en la decisión dictada por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, resulta razonable y proporcional, por lo cual no se hará modificación alguna al respecto.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 12 de diciembre de 2023, dictada por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

TERCERO: En firme la presente decisión, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN “A”

Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente:	LUIS MANUEL LASSO LOZANO
EXPEDIENTE:	250002341000202301363-00
Demandante:	JESÚS ARNULFO COBO GARCÍA
Demandado:	MINISTERIO DEL TRABAJO
Medio de control:	CUMPLIMIENTO
SENTENCIA	

Procede la Sala a decidir sobre la acción de cumplimiento interpuesta por el señor Jesús Arnulfo Cobo García, en nombre propio, contra el Ministerio del Trabajo.

Solicitud de acción de cumplimiento

El actor formuló las siguientes pretensiones.

“

Capítulo N° 3 – Pretensiones del medio de control

Primero: Solicito mediante sentencia que haga tránsito a cosa Juzgada que, se Ordene al Ministerio de Trabajo, dar cabal cumplimiento al inciso 1 del artículo 6 del Decreto 1352 del 26 de Junio 2013, “Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones”, en el sentido de: realizar a través de una Universidad concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez establecerá la lista de elegibles mediante la cual se conformarán sus miembros e integrantes, a partir del mayor puntaje.”.

El actor narra como **hechos** que fundamentan su acción los siguientes.

Con base en los artículos 18 del Decreto 2463 de 2001 y 52 de la Ley 962 de 2005, mediante Convenio Interadministrativo No. 362 de 2010, suscrito entre la Universidad Nacional de Colombia y el Ministerio del Trabajo, se realizó un concurso de méritos para la selección de los miembros de las juntas de calificación de invalidez.

La Universidad Nacional de Colombia, mediante radicado 305233, entregó al Ministerio del Trabajo los resultados del citado concurso de méritos.

El Ministerio del Trabajo, años 2011 y 2012, mediante sendos actos administrativos realizó el nombramiento de miembros de las juntas de calificación de invalidez utilizando la lista de elegibles del concurso de méritos del año 2010, por un periodo de 3 años.

Mediante Convenio Interadministrativo No. 566 de 2022, suscrito entre el Ministerio del Trabajo y la Universidad Nacional de Colombia, se realizó una convocatoria para conformar un Banco de Hojas de vidas a fin de designar en provisionalidad a los miembros de las juntas regionales y nacional de calificación de invalidez para dar cumplimiento al parágrafo 1 del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013.

Dicha convocatoria no fue un concurso de méritos, como lo señaló el señor Carlos Luis Ayala Cáceres, Coordinador del Grupo de Medicina Laboral, Dirección de Riegos Laborales, en Oficio de julio de 2023, PQRSD 02EE2023410600000048250.

Mediante petición de 21 de septiembre de 2023, con radicado interno 05EE2023310300000071973, se requirió el Ministerio del Trabajo el cumplimiento del inciso 1 del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013.

En Oficio de septiembre de 2023, suscrito por el referido funcionario, el Ministerio del Trabajo se negó a cumplir el inciso 1 del artículo 6 del Decreto 1352 del 26 de junio 2013, argumentado que: *“Al no establecerse por Ley las estructuras de las Juntas de Calificaciones de invalidez no es posible realizar el concurso de mérito para reemplazar a los miembros designados en el año 2011.”*.

Si bien en la actualidad no hay una estructura de las juntas de calificación de invalidez regional y nacional debido a las sentencias del H. Consejo de Estado, Sección Segunda, No. 01776, 2 de diciembre 2013, y de la H. Corte Constitucional C-914 de 2023, dicha situación no impide realizar el concurso para reemplazar a los nombrados desde 2011, cuyo periodo de tres años finalizó.

Es importante resaltar que mediante la Resolución No. 2951 del 24 de agosto de 2023, el Ministerio del Trabajo realizó nombramientos provisionales en las juntas de calificación de invalidez de los departamentos de Casanare, Cauca, Cesar y Córdoba hasta que se realice el concurso de méritos, utilizando el Banco de Hojas de Vida del Convenio Interadministrativo No. 566 de 2022.

El Ministerio del Trabajo incurre en una renuencia de más de 13 años por no cumplir con el inciso 1 del artículo 6 del Decreto 1352 del 26 de junio 2013, favoreciendo de manera indirecta a los actuales miembros, a los cuales ya se les venció su periodo.

Contestación de la demanda

Ministerio del Trabajo

El apoderado de la entidad manifestó que de conformidad con lo indicado en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012 y el artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, le corresponde al Ministerio del Trabajo reglamentar la integración y funcionamiento de las juntas regionales y nacional de calificación de invalidez.

Mediante la Resolución No. 4726 de 2011, el Ministerio de la Protección Social designó sus miembros con base en la Lista de Elegibles del Contrato Interadministrativo No. 362 de 2012.

Posteriormente, el Ministerio del Trabajo expidió el Decreto 1352 de 2013, que regula la integración y funcionamiento de las misma, fue demandado ante el H. Consejo de Estado, acción de nulidad, radicado 11001332500020130177600, en la que se dictó como medida provisional la suspensión de los artículos 5,6,8 y 9 del Decreto 1352 de 2015.

El 2 de diciembre de 2021, el H. Consejo de Estado profirió fallo declarando la nulidad de los artículos 5° (excluidos los párrafos 3° y 4°), 8°, 9° (incluido el párrafo), así como de los párrafos 2° y 3° del artículo 6° y del párrafo tercero del artículo 49° del Decreto 1352 de 2013.

Sin embargo, el artículo 6° del Decreto 1352 de 2013 que establece el “*Proceso de selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez*”, no fue declarado nulo ni su párrafo 1° que le permite al Ministerio del Trabajo, hasta la realización de un próximo concurso, nombrar provisionalmente miembros e integrantes para las juntas que ya funcionan y las que falta por conformar, utilizando la Lista de Elegibles del Anexo Técnico de la Resolución No. 4726 de 2011.

Una vez agotada esta lista, si aún faltan juntas por conformar, sus integrantes se podrán seleccionar directamente sin concurso y con las hojas de vida que el Ministerio del Trabajo tenga disponibles, que cumplan los requisitos.

Por su parte, el Ministerio del Trabajo, antes de llevar a cabo el concurso al que hace alusión el artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, debe contar con la debida determinación de la estructura orgánica de las juntas.

Esto se debe a que la mencionada sentencia del H. Consejo de Estado determinó que la estructura orgánica de las juntas debe ser establecida mediante ley.

De acuerdo con lo anterior, el siguiente es el análisis de las normas del Decreto 1352 de 2013.

1. Artículo 5, Decreto 1352 de 2013. Establecía la conformación de las juntas de calificación de invalidez. El H. Consejo de Estado declaró su nulidad bajo el argumento de que se invadió una competencia exclusiva del legislador.

2. Artículo 8, Decreto 1352 de 2013. Establecía los integrantes, miembros y trabajadores de las juntas de calificación de invalidez. Según las consideraciones del H. Consejo de Estado, *“se advierte que se trata de elementos que integran la estructura orgánica de la entidad, concretamente en lo referente al elemento humano.”*

Según la H. Corte Constitucional, sentencia C-306 de 2004, la estructura orgánica de las entidades públicas abarca tanto los elementos humanos como los patrimoniales que constituyen el órgano.

En este contexto, la referencia al elemento humano en las juntas de calificación de invalidez se considera parte del aspecto orgánico, de acuerdo con la mencionada sentencia. Por lo tanto, este asunto está reservado al legislador y no puede ser determinado por el Presidente de la República a través de reglamento, según lo establecido en la sentencia mencionada.

3. Artículo 9, Decreto 1352 de 2013. Establecía el personal administrativo de las juntas de calificación de invalidez. Este artículo aborda aspectos vinculados a la

estructura del componente humano de las juntas de calificación de invalidez, particularmente en lo que respecta al personal administrativo.

Tal aspecto se considera esencialmente orgánico y, por lo tanto, debe ser establecido por el legislador, siendo inapropiado que el Presidente de la República lo determine mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria.

4. Artículo 6, Decreto 1352 de 2013.

De conformidad con el texto del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, la selección de los miembros de las juntas de calificación de invalidez se debe hacer por medio de concurso público, luego, se trata de una materia que ya se desarrolló en una norma con fuerza material de ley.

En esta se determinó que en los criterios de ponderación se deben incluir aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez.

Así las cosas, la primera parte del artículo 6 del Decreto 1563 de 2013 se limitó a reproducir las reglas establecidas en el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, pues reiteró la provisión de los cargos de miembros e integrantes de las juntas de calificación de invalidez a través de concurso.

Ahora bien, con respecto a los párrafos del artículo 6, el párrafo primero estableció una disposición transitoria hasta tanto se realice el próximo concurso, por lo que no hubo lugar a declarar su nulidad.

Sin embargo, los párrafos 2 y 3 del artículo 6, contienen determinaciones sobre la conformación de las salas, nombramientos provisionales, selección directa, modificación de integrantes de las juntas, que claramente hacen parte de la estructura orgánica de la entidad, por lo que se trata de aspectos sometidos a reserva de ley, y por lo tanto el H. Consejo de Estado declaró su nulidad.

En resumen, la ausencia de normas vigentes que regulen los cargos y la estructura orgánica de las juntas, cuya delimitación se encuentra reservada al ámbito legislativo,

obstaculizan la capacidad del Ministerio del Trabajo para llevar a cabo un proceso de selección eficiente.

La carencia de directrices específicas para definir los perfiles de los concursantes dificulta la realización de concursos adecuados.

En este contexto, el Ministerio del Trabajo acompañó un proyecto de ley (PL 109 de 2020 del 14 de agosto de 2020) y la Audiencia pública en el Senado del 26 de mayo de 2021, en la que participaron por la cartera ministerial el Viceministerio de Relaciones Labores e Inspección, la Dirección de Riesgos Laborales y la Coordinación del Grupo de Medicina Laboral.

Una vez se surtieron los dos debates en la corporación, el texto definitivo aprobado en sección plenaria del Senado de la República el 15 de noviembre de 2022, fue publicado en la Gaceta del Congreso No.1451 del 17 de noviembre de 2022.

Posteriormente, pasó a la Cámara de Representantes, fue radicado con el No. 295-2022 y se asignaron los Coordinadores Ponentes. El 19 de abril de 2023, los Coordinadores presentaron ponencia positiva para primer debate.

En la exposición de motivos se resumen los conceptos presentados por la Asociación Colombiana de Juntas de Calificación de Invalidez (COLJUNTAS), Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y Ministerio de Salud y Protección Social.

ASOJUNTAS plantea que el proyecto de ley no es necesario teniendo en cuenta que el Ministerio del Trabajo firmó el Convenio Interadministrativo No.566 de 2022 con la Universidad Nacional de Colombia, cuyo objeto es crear un banco de diez mil hojas de vida para proveer un máximo de 98 nombramientos.

El vacío normativo referido más arriba ha impedido que el Ministerio del Trabajo pueda crear nuevas juntas y que los integrantes y miembros se mantengan en sus puestos sin posibilidad de renovar el personal a través de un concurso de méritos.

En suma, este proyecto tuvo dos debates en Senado de la República y uno en Cámara de Representantes en la última legislatura.

En el mes de junio de 2023, fue archivado por cuanto no fue estudiado en términos y la norma indica que ningún proyecto será considerado en más de dos legislaturas.

El Congreso de la República debe expedir una ley que determine los requisitos y calidades de los miembros e integrantes de las juntas; y le compete al Ministerio del Trabajo realizar el concurso respectivo y conformar las nuevas juntas, por lo que es improcedente la presente acción de cumplimiento.

Debe ser rechazada en su totalidad.

Trámite de la actuación

Mediante auto de 23 de octubre de 2023, se inadmitió la demanda para que se acreditara el requisito previsto en el numeral 1 del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, sobre la indicación del lugar de residencia de la persona que instaura la acción. Para tal efecto, se concedió un término de dos (2) días.

En proveído de 9 de noviembre de 2023, se admitió la demanda; se ordenó notificar a la Ministra del Trabajo y se tuvieron como pruebas las aportadas con la demanda.

Mediante correo electrónico de 20 de noviembre de 2023, el Ministerio del Trabajo contestó la demanda.

Mediante auto de 27 de noviembre de 2023, se resolvió petición de vinculación de la parte demandante, en el sentido de negar la vinculación de la Universidad Nacional de Colombia y de los miembros actuales de las Juntas de Calificación de Invalidez del país.

Así mismo se accedió a la vinculación de la Presidenta de la Asociación Colombiana de Junta de Calificación de Invalidez (Coljuntas), a quien se le advirtió que tendría derecho a hacerse parte en el proceso, allegar y/o solicitar la práctica de las pruebas que considerara necesarias.

El proceso subió al Despacho el 11 de diciembre de 2023, sin pronunciamiento de Coljuntas.

Consideraciones de la Sala

El problema jurídico.

Consiste en determinar si debe ordenarse al Ministerio del Trabajo, el cumplimiento del inciso 1 del artículo 6 del Decreto 1352 de 26 de junio de 2013 ***“Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones.”***.

La acción de cumplimiento y los requisitos para su procedencia.

El artículo 87 de la Constitución Política dispone.

“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.”.

Esta norma fue desarrollada por el legislador mediante la Ley 393 de 1997, que prevé los requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento, a saber.

- (i) El deber jurídico cuyo cumplimiento se pretende debe estar consagrado en normas aplicables con fuerza de ley o actos administrativos, artículo 1;
- (ii) El cumplimiento del mandato debe corresponder a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas, artículos 5 y 6;
- (iii) El actor debe probar la renuencia, esto es, que pese a que se reclame el cumplimiento del deber legal o administrativo la autoridad o el particular en ejercicio de funciones de públicas se ratifique en su incumplimiento o no conteste dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la reclamación, artículo 8;
- (iv) Quien instaura la acción no debe tener o haber tenido otro instrumento de defensa para lograr el cumplimiento del deber omitido, salvo que de no proceder el juez se cause un perjuicio grave e inminente; las normas que se pretenda hacer cumplir no deben establecer gastos; y no procederá cuando se trata de proteger derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela, artículo 9.

Norma que estima incumplida la parte demandante

El Decreto 1352 de 26 de junio de 2013, dispone.

“ARTÍCULO 6°. Proceso de selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez. El Ministerio del Trabajo por intermedio de una universidad de reconocido prestigio y con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, de conformidad con el artículo 142 del Decreto-ley 19 de 2012, realizará un concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez establecerá la lista de elegibles mediante la cual se conformarán sus miembros e integrantes, a partir del mayor puntaje.

(...)”.

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 393 de 1997, el deber jurídico cuyo cumplimiento se pretende debe estar consagrado en normas aplicables con fuerza de ley o en actos administrativos.

En tal sentido, se observa que el Decreto 1352 de 2013 fue expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades que le confieren el artículo 189, numeral 11, de la Constitución y los artículos 16, 17, 18, 19 y 20 de la Ley 1562 de 2012, es decir, se trata de un decreto reglamentario.

Lo anterior, permite concluir que no se trata de una norma con fuerza de ley; sin embargo, es un acto administrativo de carácter general, esto es, corresponde al tipo de actos jurídicos cuyos deberes son exigibles a través del presente medio de control de cumplimiento de normas.

En este contexto, se advierte que el inciso 1 del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 contiene un mandato claro, expreso y exigible a cargo del Ministerio del Trabajo consistente en realizar un concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las juntas de calificación de invalidez y establecer la lista de elegibles mediante la cual se conformarán sus miembros e integrantes, a partir del mayor puntaje.

Dicho concurso de realizará por intermedio de una universidad de reconocido prestigio y con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, de conformidad con el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012.

El Ministerio del Trabajo, a fin de oponerse a las pretensiones del actor manifiesta que el H Consejo de Estado, sentencia de 2 de diciembre de 2022, acción de nulidad, radicado 1100133250002013017760, declaró la nulidad de los artículos 5° (excluidos los párrafos 3° y 4°), 8°, 9° (incluido el párrafo) y los párrafos 2° y 3° del artículo 6° y el párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013.

Sin embargo, el artículo 6° del Decreto 1352 de 2013 no resultó afectado por dicha determinación, ni tampoco el párrafo 1 que le permite al Ministerio del Trabajo, hasta la realización de un próximo concurso, nombrar provisionalmente miembros e integrantes para las juntas que ya funcionan y las que falte por conformar, utilizando la Lista de Elegibles del Anexo Técnico de la Resolución No.4726 de 2011.

Si una vez agotada esta lista aún faltan juntas por conformar, se podrá seleccionar directamente a sus integrantes sin necesidad de concurso y con las hojas de vida que el Ministerio del Trabajo tenga disponibles y que cumplan con los requisitos exigidos en el artículo de conformación de juntas de calificación de invalidez.

Las normas vigentes del Decreto 1352 de 2013 dotan al Ministerio del Trabajo de suficientes medios para proveer los cargos de las juntas de calificación de invalidez, por concurso de méritos o en provisionalidad (mientras se logra conformar la respectiva lista de elegibles), es decir, la entidad pública accionada cuenta con todos los medios legales para posibilitar el funcionamiento de tales colegiaturas.

Según se observa, el Ministerio del Trabajo, haciendo uso de uno de tales instrumentos ha suscrito un convenio interadministrativo para la conformación de un banco de hojas de vida a fin de proveer en provisionalidad los cargos en las juntas mencionadas, lo cual resulta compatible con la necesidad de asegurar la continuidad en la prestación del servicio.

Esta determinación resulta lógica porque en la actualidad no se dispone de una lista de elegibles, fruto del concurso de méritos que debe realizarse en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 1 del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, a fin de proveer los cargos cuyos periodos se han vencido y los de nuevas juntas de calificación de invalidez.

También tiene sentido la suscripción del convenio interadministrativo con la Universidad Nacional de Colombia, porque son mayores los tiempos que implica el desarrollo de un concurso de méritos hasta la conformación de la Lista de Elegibles, que el que toma elaborar un banco de hojas de vida de personas que cumplan los requisitos.

Sin embargo, dicha circunstancia no se opone a la necesidad de dar plena aplicación al inciso 1 del artículo 6, ya referido, porque esta es la forma de resolver en forma estructural la carencia de personal disponible para ocupar los cargos cuyos periodos se han vencido y los nuevos que se implementen en las juntas de calificación de invalidez.

En este orden de ideas, si la decisión del H. Consejo de Estado, que se aduce como argumento por el Ministerio del Trabajo para no dar cumplimiento al referido inciso 1 del artículo 6, consiste en que la estructura de las juntas de calificación de invalidez corresponde a reserva de ley, no se entiende por qué motivo no es impedimento para proceder al nombramiento de sus miembros en provisionalidad.

Sobre el particular, la Sala estima pertinente referir la sentencia de 2 de diciembre de 2022, del H. Consejo de Estado, Sección Segunda, medio de control de nulidad, radicado No. 11001032500020130177600, Consejero Ponente Dr. Gabriel Valbuena Hernández, de la que se destaca.

“(…)

3.4.1 Sentencia C- 914 de 2013- contenido y Alcance-.

(…)

Al resolver el cargo, la Corte Constitucional indicó que, tal como se expuso en la sentencia C –306 de 2004, en virtud de lo establecido en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso debe señalar la estructura y objetivos de las entidades del orden nacional, incluyendo los siguientes elementos: i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados” (C-306/04).

Además, con base en la sentencia C – 1002 de 2004 afirmó que el Legislador debe definir los órganos superiores de dirección y administración de las juntas, y la forma de integración y de designación de sus titulares.

A partir de lo anterior, señaló que las juntas de calificación de invalidez son entidades del orden nacional, y que, a pesar de ello, en las normas demandadas no se determinaron los órganos superiores de dirección y administración, ni la forma de integración y designación de los titulares de las juntas. Por el contrario, delegó esa tarea al desarrollo reglamentario, según se desprende de la lectura del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, en los apartes demandados.

Sostuvo que el artículo 19 de la ley 1562 de 2012 viola el mandato de reserva de ley y la prohibición de delegar la designación de los miembros de las juntas, al prever que se integren en número impar, según la reglamentación del Ministerio del Trabajo.

Para concluir, señaló:

(...)

Sin embargo, ello implicaría resolver un problema abstracto de constitucionalidad a partir de un hecho concreto de carácter contingente, pues así como en esta oportunidad el Ministerio siguió un camino inspirado en la legislación del año 1993, en otra eventual regulación podría apartarse por completo de ese esquema y, como las juntas hacen parte de la estructura de la administración pública, invadir la reserva de ley. Por ese motivo, debe recordarse que la discusión no gira en torno a cuál es el mecanismo adecuado para acceder a las juntas, sino el respeto por la reserva de ley. Es esa la ratio decidendi de la sentencia C-1002 de 2004, precedente relevante para la definición del cargo propuesto por el actor. Y ese precedente indica que corresponde al Congreso y no al Gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria, determinar la estructura de las juntas y el modo de designación de sus miembros.

Al declarar inexecutable los apartes demandados, debe entenderse que el modo de elección será aquel previsto en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993. Pero nada obsta para que el Ministerio desarrolle el mecanismo que seguirá internamente al momento de efectuar esas designaciones, siempre que no desborde el marco legislativo correspondiente».

(...)

Resumen:

La Corte Constitucional declaró la inexecutable de las expresiones (i) «serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo», contenida en el párrafo primero del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, y (ii) «los integrantes principales y suplentes de las juntas regionales de invalidez, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo», contenida en el inciso 1º del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, por la violación del principio de reserva de ley. En ese orden de ideas, en la sentencia citada se indicó que la integración de las juntas de calificación se rige por lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, es decir que la designación de los integrantes y miembros la hace el ministerio del trabajo.

Por otra parte, declaró la executable condicionada del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 en el entendido de que esta potestad solo puede ejercerse si (i) la Procuraduría no ha iniciado una investigación previamente por los mismos hechos, o (ii) la Procuraduría General de la Nación no reclama su poder preferente para llevarla a término, a pesar de haber sido iniciada por el Ministerio del Trabajo.

Ahora bien, a pesar de que se inhibió para pronunciarse acerca de los cargos de inexecutable del párrafo 2 del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012 por la

presunta vulneración de los derechos a la igualdad y el de escoger profesión u oficio, realizó precisiones que serán tenidas en cuenta al momento de abordar similares argumentos en la presente controversia.

Análisis de los cargos propuestos

3.4.1. Desconocimiento de la reserva de ley para la fijación de la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez, como entidades del orden nacional.

(...)

- La naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez.

En la sentencia C-1002 de 2004 la Corte Constitucional estableció la naturaleza de las juntas de calificación de invalidez en los siguientes términos:

«a. Naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez.

(...)

Así pues, a manera de conclusión, esta Corte considera que las juntas de calificación de invalidez son verdaderos órganos públicos pertenecientes al sector de la seguridad social que ejercen una función pública pese a que los miembros encargados de evaluar la pérdida de capacidad laboral sean particulares.

“b- Reserva de ley en la regulación de la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez

Teniendo en cuenta lo anterior y considerando que las juntas de calificación de invalidez son organismos del Sistema de Seguridad Social, esta Corte encuentra que las mismas hacen parte de la estructura general de la administración pública. (...) Ahora bien, al establecerse que las juntas de calificación de invalidez son entidades del orden nacional que se incorporan a la estructura de la administración pública, fuerza es concluir que su estructura orgánica debe estar diseñada por el legislador.

(...)

De conformidad con la sentencia transcrita, al tratarse de entidades del orden nacional, y siguiendo lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, los elementos mínimos de las juntas de calificación de invalidez que le corresponde establecer al legislador son los siguientes: (i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

El caso concreto

En el caso concreto se observa que a través del Decreto 1352 de 2013 el Gobierno Nacional reglamentó la Ley 1562 de 2012.

A continuación, se hará un análisis de cada uno de los artículos demandados:

(...)

De conformidad con el texto del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, la selección de los miembros de las juntas de calificación de invalidez se debe hacer por medio de concurso público, luego, se trata de una materia que ya se desarrolló en una norma con fuerza material de ley. En esta, se determinó que en los criterios de ponderación deben incluir aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes

académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, además señaló la posibilidad de operar por regiones.

Así las cosas, la primera parte del artículo 6 del Decreto 1563 de 2013 se limitó a reproducir las reglas establecidas en el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, pues reiteró la provisión de los cargos de miembros e integrantes de las juntas de calificación a través de concursos en los que se tenía que evaluar el conocimiento del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, así como de la experiencia profesional.

En ese orden de ideas, se puede considerar que el artículo 6 (salvo los párrafos, aspecto sobre el que se regresará a continuación) del Decreto 1352 de 2013, constituye un verdadero reglamento ejecutivo, puesto que se limitó a desarrollar el procedimiento de selección que estableció el legislador extraordinario en el Decreto Ley 19 de 2012, es decir, el Gobierno Nacional complementó el contenido del decreto ley para detallarlo, desarrollarlo, o para preparar su ejecución, y, por lo tanto, no se desconoció el principio de reserva de ley en la materia.

Es importante poner de presente que en la sentencia C – 120 de 2020 la Corte Constitucional analizó una demanda de inexecutable en contra del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012 y lo declaró ajustado a nuestra Constitución Política. (...)

Ahora bien, respecto de los párrafos del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 es preciso señalar lo siguiente:

El párrafo primero, estableció una disposición transitoria hasta que se realice el próximo concurso, por lo que no hay lugar a declarar su nulidad.

Sin embargo, los párrafos 2 y 3 del artículo 6, contienen determinaciones sobre la conformación de las salas, nombramientos provisionales, selección directa, modificación de integrantes de las juntas que claramente hacen parte de la estructura orgánica de la entidad, por lo que se trata de aspectos sometidos a reserva de ley, y por lo tanto se declarará su nulidad.

A partir de lo anterior, esta Sala considera que mientras que el artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 (incluido el párrafo 1) se ajusta al ordenamiento jurídico colombiano, hay lugar a declarar la nulidad de sus párrafos 2 y 3, por lo que así se establecerá en la parte resolutive de la presente providencia.”.

De la sentencia transcrita se deriva.

(i) De acuerdo con la sentencia C-306 de 2004 de la H. Corte Constitucional el Congreso de la República debe señalar la estructura y el objetivo de las entidades del orden nacional (juntas de calificación de invalidez).

Las juntas de calificación de invalidez hacen parte de la estructura general de la administración pública; por ende, son entidades del orden nacional y, en esa medida, su estructura orgánica debe estar diseñada por el legislador y no por decreto reglamentario.

Los elementos mínimos de las juntas de calificación de invalidez que le corresponde establecer al legislador son los siguientes.

1. denominación, 2. naturaleza jurídica y consiguiente régimen jurídico, 3. sede, 4. integración de su patrimonio, 5. señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y forma de integración y designación de sus titulares y 6. ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritas o vinculadas.

(ii) De acuerdo con la sentencia C-1002 de 2004 es al Legislador al que le corresponde definir los órganos superiores de dirección y administración de las juntas de calificación de invalidez; es decir, le corresponde al Congreso de la República determinar su estructura y modo de designación de sus miembros.

El modo de elección de los miembros de las juntas de calificación de invalidez es el previsto en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, pero ello no obsta para que el Ministerio del Trabajo desarrolle el mecanismo que seguirá internamente al momento de efectuar esas designaciones, siempre que no desborde el marco legislativo correspondiente.

(iii) La composición de las juntas de calificación de invalidez está asignada a una autoridad del nivel central de la administración pública, el Ministerio de la Protección Social.

(iv) El Decreto 1352 de 2013 reglamentó la Ley 1562 de 2012, es decir, se dictó con posterioridad a las referidas sentencias de la H. Corte Constitucional; y la última de las mencionadas, como toda ley, se presume constitucional.

(v) El artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 remite al artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012 (posterior a las referidas sentencias de la H. Corte Constitucional), y desarrolla los criterios que debe tener en cuenta el Ministerio del Trabajo para la selección de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez.

Es decir, la primera parte del artículo 6 ibídem se limitó a reproducir las reglas establecidas en el artículo 142, parágrafo 1, del Decreto Ley 19 de 2012, toda vez que reiteró la provisión de los cargos de miembros e integrantes de las juntas de calificación de invalidez a través de concurso en el que se evalúa el conocimiento del

manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, así como de la experiencia profesional.

“Artículo 142. Calificación del estado de invalidez.

(...)

PARÁGRAFO 1. Para la selección de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, el Ministerio del Trabajo tendrá en cuenta los siguientes criterios:

La selección se hará mediante concurso público y objetivo, cuya convocatoria se deberá hacer con no menos de dos (2) meses de antelación a la fecha del concurso e incluirá los criterios de ponderación con base en los cuales se seleccionará a los miembros de estos organismos. La convocatoria deberá publicarse en un medio de amplia difusión nacional.

Dentro de los criterios de ponderación se incluirán aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, el cual se realizará a través de una entidad académica de reconocido prestigio. Los resultados del concurso serán públicos y los miembros de las Juntas serán designados por el Ministro del Trabajo, comenzando por quienes obtuvieran mayor puntaje.

La conformación de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez podrá ser regionalizada y el manejo de sus recursos será reglamentado por el Gobierno Nacional de manera equitativa. El proceso de selección de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez se financiará con recursos del Fondo de Riesgos Profesionales.”.

En este orden de ideas, se puede considerar que el inciso 1 del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, constituye un verdadero reglamento ejecutivo, puesto que se limitó a desarrollar el procedimiento de selección que estableció el legislador extraordinario en el Decreto Ley 19 de 2012.

Es decir, el Gobierno Nacional complementó el contenido del Decreto Ley 19 de 2012 para detallarlo, desarrollarlo, o para preparar su ejecución, y, por lo tanto, no se desconoció el principio de reserva de ley en la materia.

Además, en sentencia C–120 de 2020 la H. Corte Constitucional analizó una demanda de inexequibilidad en contra del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012 y lo declaró ajustado a la Constitución.

En cuanto al párrafo 1 del artículo 6 ibídem, señaló el H. Consejo de Estado que el mismo estableció una disposición transitoria hasta que se realice el próximo concurso, por lo que no había lugar a declarar su nulidad.

Sin embargo, los párrafos 2 y 3, contienen determinaciones sobre la conformación de las salas, nombramientos provisionales, selección directa, modificación de integrantes de las juntas, que claramente hacen parte de la estructura orgánica de la entidad, por lo que se trata de aspectos sometidos a reserva de ley y, por lo tanto, declaró su nulidad.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, la Sala considera que la declaratoria de nulidad de los artículos 5, (excluidos los párrafos 3 y 4), 8 y 9 (incluido el párrafo), así como de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 y del párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013, no afecta el mandato previsto en el inciso primero del artículo 6 ibídem.

Lo anterior, por cuanto como se menciona en la misma sentencia del H. Consejo de Estado tal mandato ya se encontraba regulado en una norma con fuerza de ley: el Decreto Ley 19 de 2012.

Una vez desarrollado el modo de designación de los miembros de las juntas de calificación de invalidez, le corresponde al Ministerio del Trabajo desarrollar el mecanismo que seguirá internamente, es decir, cumplir con la realización del concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las juntas referidas.

Además, se advierte por la Sala, en cuanto a los argumentos relacionados con la presentación de un proyecto de ley, que la accionada no allegó copia del mismo, lo que impide emitir consideración sobre el particular.

De otro lado, la Sala no desconoce el párrafo primero del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, norma transitoria, que permite al Ministerio del Trabajo nombrar de manera provisional, a partir de la vigencia de dicho decreto, hasta que se realice el próximo concurso, integrantes de las juntas actuales y las que falte por conformar cuyo periodo será hasta culminar el de vigencia de los actuales, utilizando la lista de elegibles vigente.

Además, señala que si una vez agotada dicha lista, aún faltan juntas por conformar, podrá seleccionar directamente a sus integrantes sin concurso y con las hojas de vida

que la entidad tenga disponibles y que cumplan con los requisitos exigidos en el artículo de conformación de juntas de calificación de invalidez.

No obstante, como lo reconoce la misma entidad y lo afirma el H. Consejo de Estado, dicha norma es transitoria y, en consecuencia, no se puede continuar aplicando sin dar cumplimiento al inciso primero del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, más aún si se tiene en cuenta que este se expidió hace más de 10 años, lo que implica que el Ministerio del Trabajo ha tenido tiempo suficiente para cumplir con el mandato.

En conclusión, la Sala accederá a las pretensiones de la demanda y ordenará al Ministerio del Trabajo que proceda a dar cumplimiento al mandato previsto en el inciso primero del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, para lo cual establece un término máximo de seis (6) meses, contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

Se indica por la Sala, que debido a la importancia de la materia con respecto a la cual el demandante pide su cumplimiento, el término concedido excede el indicado en el numeral 5 del artículo 21 de la Ley 393 de 1997, esto es, el de 10 días hábiles; sin embargo, la ampliación de dicho plazo se estima razonable dadas las características de la norma cuyo cumplimiento se ordena.

Decisión

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- ACCEDER a las pretensiones de la demanda. En consecuencia, se **ORDENA** al Ministerio del Trabajo dar cumplimiento al mandato previsto en el inciso primero del artículo 6 del Decreto 1352 de 26 de junio de 2013. Término máximo para el cumplimiento de la orden: seis (6) meses, contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

SEGUNDO.- RECONOCER PERSONERÍA al abogado Diego Andrés Córdoba Riveros, identificado con C.C. No. 80.769.769 y T.P. No. 207.264 del C. S. de la J., para representar al Ministerio del Trabajo, en los términos y para los efectos del poder conferido, que se allegó junto con la contestación de la demanda.

TERCERO.- La presente providencia podrá ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, en los términos del artículo 26 de la Ley 393 de 1997.

CUARTO.- Notifíquese esta decisión de conformidad con lo previsto por el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
Discutido y aprobado en Sala.

Firmada electrónicamente
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

Firmada electrónicamente
CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

Firmada electrónicamente
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI por los magistrados Luis Manuel Lasso Lozano, Claudia Elizabeth Lozzi Moreno y Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, conforme al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.



RV: ADMISION DE TUTELA 2026 – 10159 GLORIA STELLA ESTRADA RONCANCIO RAD 107779
21/7/2026

Desde Daniel Mauricio Quiceno Arcila <dquicenoa@mintrabajo.gov.co>
Fecha Lun 27/07/2026 9:49 PM
Para Juzgado 21 Laboral Circuito - Bogotá - Bogotá D.C. <jlato21@cendoj.ramajudicial.gov.co>
CC John Alberto Salcedo Rojas <jsalcedo@mintrabajo.gov.co>; Oscar Ivan Madrigal Rojas <omadrigal@mintrabajo.gov.co>; Adriana Carolina Mejia Murillo <amejiam@mintrabajo.gov.co>; Blanca Iris Camargo Ariza <bcamargo@mintrabajo.gov.co>; dbeltrana <dbeltrana@mintrabajo.gov.co>

📎 4 archivos adjuntos (8 MB)
03MemorialAccionante.pdf; 04AutoAdmiteTutela.pdf; CONTESTACION TUTELA Gloria Stella Estrada Roncancio.pdf; RESOLUCION 1061 y anexos.pdf;

Atento saludo
Por medio del presente se remite respuesta de tutela para conocimiento de este honorable despacho

Cordialmente,



Asesor 1020 Grado 15
Despacho del Ministro del Trabajo y Los Trabajadores
DANIEL MAURICIO QUICENO ARCILA
dquicenoa@mintrabajo.gov.co
Tel. (601) 518 5830
Carrera 7 # 31 - 10 Edificio Worktech II - piso 20
Bogotá D.C. Colombia
www.mintrabajo.gov.co

De: Adriana Carolina Mejia Murillo <amejiam@mintrabajo.gov.co>
Enviado: viernes, 24 de julio de 2026 10:45
Para: Daniel Mauricio Quiceno Arcila <dquicenoa@mintrabajo.gov.co>
Cc: Diana Marcela Beltran Acosta <dbeltrana@mintrabajo.gov.co>; Oscar Ivan Madrigal Rojas <omadrigal@mintrabajo.gov.co>; John Alberto Salcedo Rojas <jsalcedo@mintrabajo.gov.co>; Sebastian Jose Gil Vargas <sgil@mintrabajo.gov.co>; Leonardo Frank Mendoza Perez <lmendozap@mintrabajo.gov.co>; Daniel Genaro Castaneda Espinosa <dcastaneda@mintrabajo.gov.co>
Asunto: RV: ADMISION DE TUTELA 2026 – 10159 GLORIA STELLA ESTRADA RONCANCIO RAD 107779 21/7/2026

¡Feliz día!

Tema: CONCURSO DE MERITOS JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ
Termino para dar respuesta al despacho judicial: INMEDIATO

Carolina Mejia Murillo
Coordinadora
Grupo Interno de Trabajo de Acciones de Tutela
Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Trabajo
Carrera 7 No. 31-10 Torre Edificio Worktech II Bogotá D.C.
Celular: 3103285502
Extensión: 11173



De: Notificaciones Tutelas <notificaciones.tutelas@mintrabajo.gov.co>
Enviado: miércoles, 22 de julio de 2026 11:52
Para: Diana Marcela Beltran Acosta <dbeltrana@mintrabajo.gov.co>
Cc: Adriana Carolina Mejia Murillo <amejiam@mintrabajo.gov.co>
Asunto: ADMISION DE TUTELA 2026 – 10159 GLORIA STELLA ESTRADA RONCANCIO RAD 107779 21/7/2026

De: Juzgado 21 Laboral Circuito - Bogotá - Bogotá D.C. <jlato21@cendoj.ramajudicial.gov.co>
Enviado: martes, 21 de julio de 2026 11:56
Para: eclipse.98.00@gmail.com <eclipse.98.00@gmail.com>; Notificaciones Tutelas <notificaciones.tutelas@mintrabajo.gov.co>; notificacionjudiciales@unipamplona.edu.co <notificacionjudiciales@unipamplona.edu.co>; Notificaciones Judiciales <notificacionesjudiciales@mintrabajo.gov.co>; notificacionesjudiciales@unipamplona.edu.co <notificacionesjudiciales@unipamplona.edu.co>
Asunto: NOTIFICACIÓN AUTO ADMITE ACCIÓN DE TUTELA 2026 – 10159



Rama Judicial
Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá
República de Colombia

 [11001310502120261015900](#)
 [01DemandaAnexos 26.pdf](#)

¡URGENTE! NOTIFICACIÓN AUTO ADMITE ACCIÓN DE TUTELA 2026 – 10159

ACCIONANTE
GLORIA STELLA ESTRADA RONCANCIO

ACCCIONADOS
UNIVERSIDAD DE PAMPLONA
LA NACION - MINISTERIO DEL TRABAJO

VINCULADOS
--

TRAMITE URGENTE

Les comunico que mediante proveído de fecha 21 de julio de 2026 este Despacho dispuso:

PRIMERO: ADMITIR la acción de tutela presentada por la señora **GLORIA STELLA ESTRADA RONCANCIO**, en nombre propio y en contra de la **UNIVERSIDAD DE PAMPLONA** y **LA NACION - MINISTERIO DEL TRABAJO**.

SEGUNDO: VINCULAR, a través de la **UNIVERSIDAD DE PAMPLONA**, a todas las personas que participan del concurso convocado por el Ministerio del Trabajo mediante la Resolución 1061 del 10 de abril de 2026, para que si lo tienen a bien intervengan en la presente acción constitucional; la **UNIVERSIDAD DE PAMPLONA** deberá allegar constancia del cumplimiento inmediato de la presente orden.

TERCERO: REQUERIR al representante legal y/o quien haga sus veces de la **UNIVERSIDAD DE PAMPLONA** y de **LA NACION - MINISTERIO DEL TRABAJO**, para que en el término legal de dos (2) días contados a partir del recibo de la notificación, se pronuncien sobre los hechos planteados en la acción de tutela y para que rindan el informe pertinente respecto a lo pretendido por la parte accionante.

CUARTO: REQUERIR a la **UNIVERSIDAD DE PAMPLONA** y a **LA NACION - MINISTERIO DEL TRABAJO**, para que en la contestación se sirvan de indicar el responsable directo y su superior jerárquico de cumplir el fallo de tutela en caso de impartirse alguna orden, para ello deberán indicar los nombres y apellidos completos, números de cédula de ciudadanía, cargo, teléfonos de contacto y correos electrónicos -buzón exclusivo- donde se puedan surtir los trámites de notificación dentro de las acciones de tutela e incidentes desacato.

QUINTO: NEGAR LA MEDIDA PROVISIONAL por las razones manifestadas en la parte motiva del presente proveído.

SEXTO: OFICIAR al **JUZGADO 021 DE FAMILIA DE BOGOTÁ**, para que se sirva remitir copia y/o acceso al expediente de tutela identificada con el No. 11001311002120260049900. Por Secretaría proceder de conformidad.

SÉPTIMO: PREVENIR a las partes, que atendiendo a las últimas disposiciones de la Ley 2213 de 2022, las respuestas que se generen únicamente podrán ser remitidas al correo electrónico del Despacho: jlato21@cendoj.ramajudicial.gov.co

OCTAVO: En atención al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, contemplado en artículos 2 y 4 de la Ley 2213 de 2022, **LA SECRETARÍA** deberá compartir el enlace del expediente digitalizado donde se encontrarán todas las actuaciones que se surtan dentro del trámite de tutela, a las partes y vinculadas, a fin de garantizar el derecho de contradicción y defensa. Efectuado lo anterior, es responsabilidad de las partes consultar el expediente.

Cordialmente:



ROLFI BERNAL VANEGAS
CITADOR
JUZGADO 21 LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTA
Carrera 7 No. 12 C - 23 Piso 9°
Edificio Nemqueteba.
Teléfono PBX (601) 353 26 66 - 01800110194 Ext. 71521
jlato21@cendoj.ramajudicial.gov.co



Capacitaciones SIUGJ: https://teams.microsoft.com/join/19%3ameeting_NT15MWM1NTktYTc2Ni00ZDg0LWI4MjQtNDNiYzE1ZGM5ZDc2%40thread.v2/0?context=%7b%22id%22%3a%22622cba98-80f8-41f3-8df5-8eb99901598b%22%2c%22oid%22%3a%22bf84fd6a-4ff3-42cc-9428-d20a3c42a913%22%7d

SOPORTE TECNICO VIRTUAL USUARIO EXTERNO
DE LUNES A VIERNES 10:00A11:00AM Y 2:00 A 3:00 PM



AVISO DE CONFIDENCIALIDAD: Este correo electrónico contiene información de la Rama Judicial de Colombia. Si no es el destinatario de este correo y lo recibió por error comuníquelo de inmediato, respondiendo al remitente y eliminando cualquier copia que pueda tener del mismo. Si no es el destinatario, no podrá usar su contenido, de hacerlo podría tener consecuencias legales como las contenidas en la Ley 1273 del 5 de enero de 2009 y todas las que le apliquen. Si es el destinatario, le corresponde mantener reserva en general sobre la información de este mensaje, sus documentos y/o archivos adjuntos, a no ser que exista una autorización explícita.

Antes de imprimir este correo, considere si es realmente necesario hacerlo, recuerde que puede guardarlo como un archivo digital.

SEÑORES

JUZGADO VEINTIUNO LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.

Referencia: Acción de Tutela No. 11001310502120261015900

Accionante: Gloria Stella Estrada Roncancio

Accionados: Universidad de Pamplona – Nación – Ministerio del Trabajo

INFORME DE TUTELA

Artículo 19 del Decreto 2591 de 1991

DANIEL MAURICIO QUICENO ARCILA, mayor de edad, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en mi calidad de Asesor del Despacho del Ministro del Trabajo y obrando en representación de la Nación – Ministerio del Trabajo, dentro del término concedido por ese Despacho, respetuosamente me permito rendir el informe solicitado con ocasión de la acción de tutela promovida por la señora **Gloria Stella Estrada Roncancio**, en los siguientes términos:

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La presente acción constitucional fue promovida por la señora **Gloria Stella Estrada Roncancio**, quien considera vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, igualdad, acceso al desempeño de funciones públicas, defensa, contradicción, trabajo, buena fe, confianza legítima y acceso efectivo a la administración de justicia, con ocasión de la decisión mediante la cual fue declarada **NO ADMITIDA** dentro del concurso público convocado mediante la Resolución No. 1061 de 2026 para la conformación de las listas de elegibles de las Juntas Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez.

De acuerdo con el escrito de tutela, la accionante sostiene, en esencia, que la Universidad de Pamplona realizó una interpretación contraria al ordenamiento jurídico al considerar que había conformado una Junta de Calificación de Invalidez durante dos (2) períodos consecutivos inmediatamente anteriores a la convocatoria, circunstancia que, a su juicio, desconoce la diferencia existente entre el período institucional y la permanencia derivada del mandato legal previsto en la Ley 1562 de 2012. Asimismo, afirma que dicha interpretación vulnera el principio de reserva legal, el derecho de acceso al desempeño de funciones públicas y el principio del mérito.

Con posterioridad a la presentación de la acción constitucional, la accionante allegó un memorial denominado **"Hechos sobrevinientes"**, mediante el cual insiste en la necesidad de adoptar una medida provisional de suspensión del concurso, argumentando que la Universidad confirmó definitivamente su estado de no admitida, que fue convocada la prueba eliminatoria del proceso de selección y que el señor Ministro del Trabajo anunció públicamente la presentación de un proyecto de ley relacionado con la conformación de las Juntas de Calificación de Invalidez. A juicio de la

accionante, tales circunstancias justificarían la suspensión del proceso de selección mientras se profiere el fallo definitivo.

Como se demostrará a continuación, ninguno de los argumentos expuestos permite atribuir al Ministerio del Trabajo una vulneración directa de los derechos fundamentales invocados, toda vez que las actuaciones concretamente cuestionadas corresponden a decisiones adoptadas por la **Universidad de Pamplona** en ejercicio de la autonomía técnica conferida mediante el Convenio Interadministrativo CI-MT-639-2025 para la ejecución del concurso público.

II. SOBRE EL AUTO ADMISORIO

Mediante auto de fecha **veintiuno (21) de julio de 2026**, el Juzgado Veintiuno Laboral del Circuito de Bogotá admitió la presente acción constitucional al encontrar reunidos los requisitos previstos en el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991. Igualmente, ordenó vincular, por conducto de la Universidad de Pamplona, a todos los participantes del concurso convocado mediante la Resolución No. 1061 de 2026 y requirió tanto al Ministerio del Trabajo como a la Universidad de Pamplona para rendir el informe previsto en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991.

En la misma providencia, el despacho judicial **negó la medida provisional** solicitada por la accionante, al considerar que las medidas pretendidas coincidían sustancialmente con el objeto de la controversia constitucional y, por tanto, correspondía resolverlas al momento de proferir la decisión de fondo. Adicionalmente, concluyó que el concurso aún se encontraba en desarrollo y que no se evidenciaba la existencia de una situación de urgencia, ni la inminencia de un perjuicio irremediable, ni circunstancias que permitieran considerar a la accionante como sujeto de especial protección constitucional.

El Ministerio del Trabajo manifiesta su respeto por las determinaciones adoptadas por ese despacho judicial y destaca que el propio auto admisorio reconoce que el estudio integral de la controversia debe realizarse al momento de resolver de fondo la presente acción constitucional, descartando la procedencia de una suspensión anticipada del concurso.

III. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DEL TRABAJO

El Ministerio del Trabajo, en cumplimiento de las competencias conferidas por la Ley 1562 de 2012 y las demás normas que regulan el funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, expidió la **Resolución No. 1061 del 10 de abril de 2026**, mediante la cual convocó el concurso público y objetivo para la conformación de las listas de elegibles de los integrantes de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.

Con el propósito de garantizar la objetividad, imparcialidad, transparencia y especialidad técnica del proceso de selección, el Ministerio celebró el **Convenio Interadministrativo CI-MT-639-2025** con la Universidad de Pamplona, institución de educación superior a la cual se encomendó la ejecución integral de las distintas etapas del concurso.

En virtud de dicho convenio, correspondió exclusivamente a la Universidad de Pamplona:

- administrar la plataforma de inscripción;
- recibir la documentación aportada por los aspirantes;
- verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos;
- adelantar la etapa de preselección;
- resolver las reclamaciones;
- determinar el estado de admitido o no admitido de cada participante;
- aplicar las pruebas del concurso;
- consolidar los resultados;
- conformar las listas de elegibles.

En consecuencia, la decisión mediante la cual la accionante fue declarada **NO ADMITIDA** no fue adoptada por el Ministerio del Trabajo, sino por la Universidad de Pamplona en ejercicio de la autonomía técnica conferida contractualmente.

IV. AUSENCIA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA RESPECTO DEL MINISTERIO DEL TRABAJO

La totalidad de los cargos formulados por la accionante recaen sobre actuaciones desarrolladas durante la etapa de verificación de requisitos mínimos y sobre la respuesta emitida frente a la reclamación administrativa presentada contra el resultado preliminar de la preselección.

De acuerdo con la propia respuesta emitida por la Universidad de Pamplona, la reclamación fue resuelta por dicha institución en ejercicio de las competencias asignadas por la Resolución No. 1061 de 2026, concluyéndose que la aspirante permaneció de manera continua como integrante de una Junta de Calificación de Invalidez durante un tiempo equivalente a dos períodos consecutivos inmediatamente anteriores a la convocatoria, razón por la cual confirmó su estado de **NO ADMITIDA**.

Debe resaltarse que el Ministerio del Trabajo:

- no verificó la documentación aportada por la accionante;
- no realizó la valoración individual de su expediente;

- no resolvió la reclamación administrativa;
- no emitió el concepto técnico utilizado para confirmar el resultado de la preselección;
- no profirió el acto mediante el cual se mantuvo el estado de no admitida.

Todas estas actuaciones fueron desarrolladas exclusivamente por la Universidad de Pamplona, en desarrollo de la autonomía técnica que le fue conferida para ejecutar el concurso público.

En consecuencia, aun cuando la accionante discrepe del criterio jurídico aplicado durante la etapa de preselección, dicha circunstancia no permite atribuir al Ministerio del Trabajo la vulneración de los derechos fundamentales invocados.

V. LA CONTROVERSIA PLANTEADA POR LA ACCIONANTE CONSTITUYE UNA DISCREPANCIA JURÍDICA SOBRE LA INTERPRETACIÓN DE LOS REQUISITOS DE PARTICIPACIÓN Y NO UNA VULNERACIÓN DIRECTA ATRIBUIBLE AL MINISTERIO DEL TRABAJO

Del análisis integral del escrito de tutela se evidencia que la accionante no cuestiona la competencia constitucional del Ministerio del Trabajo para convocar el concurso, ni la existencia de la Resolución No. 1061 de 2026, sino la interpretación que fue aplicada durante la etapa de preselección para determinar el cumplimiento de uno de los requisitos mínimos de participación.

En efecto, la señora Gloria Stella Estrada Roncancio sostiene que la Universidad de Pamplona interpretó de manera equivocada el numeral 3 del artículo 17 de la Resolución No. 1061 de 2026 y el parágrafo 2 del artículo 43 de la Ley 1562 de 2012, al concluir que había permanecido como integrante de una Junta de Calificación de Invalidez durante dos (2) períodos consecutivos inmediatamente anteriores a la convocatoria.

Dicha controversia corresponde a un debate eminentemente jurídico sobre el alcance de una disposición legal y de las reglas objetivas previstas en la convocatoria.

No obstante, la valoración concreta de ese requisito fue realizada exclusivamente por la Universidad de Pamplona durante la etapa de verificación de requisitos mínimos y posteriormente al resolver la reclamación administrativa presentada por la accionante.

Por consiguiente, aun cuando la accionante mantenga una interpretación diferente respecto del alcance de la Ley 1562 de 2012, ello no configura una actuación atribuible al Ministerio del Trabajo susceptible de ser analizada como vulneración autónoma de derechos fundamentales.

VI. LA DECISIÓN CUESTIONADA FUE ADOPTADA EN EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA TÉCNICA DEL OPERADOR DEL CONCURSO

Como consta en la respuesta emitida por la Universidad de Pamplona, la institución efectuó un nuevo análisis de la reclamación presentada por la accionante y concluyó que no existían elementos de

hecho o de derecho que permitieran modificar el resultado de la etapa de preselección, manteniendo el estado de **NO ADMITIDA**.

Para arribar a dicha conclusión, la Universidad manifestó que:

- la convocatoria constituye la norma reguladora del concurso;
- los requisitos mínimos debían acreditarse durante la etapa de inscripción;
- el numeral 3 del artículo 17 de la Resolución No. 1061 de 2026 desarrolla lo previsto en el párrafo 2 del artículo 43 de la Ley 1562 de 2012;
- la permanencia continua de la aspirante configuraba el supuesto previsto en la convocatoria.

Se trata, entonces, de un análisis técnico y jurídico propio de la etapa de preselección, desarrollado por la institución de educación superior encargada de ejecutar el concurso.

El Ministerio del Trabajo no participó en esa valoración individual ni intervino en la respuesta emitida frente a la reclamación.

VII. LA ACCIÓN DE TUTELA NO CONSTITUYE EL MECANISMO ORDINARIO PARA DEFINIR EL ALCANCE DE LA LEY 1562 DE 2012

Gran parte del escrito de tutela pretende demostrar que la interpretación acogida por la Universidad de Pamplona resulta contraria a la Ley 1562 de 2012, al Decreto 1072 de 2015 y a diversos precedentes del Consejo de Estado.

Sin embargo, precisamente esa circunstancia evidencia que la controversia gira alrededor de la interpretación y aplicación de normas legales y reglamentarias.

La jurisprudencia constitucional ha sido constante en señalar que la acción de tutela no sustituye los mecanismos ordinarios de control de legalidad ni constituye una instancia adicional para resolver controversias interpretativas sobre actos administrativos de carácter general o particular, salvo que se demuestre una vulneración directa, evidente y actual de derechos fundamentales que no pueda ser protegida mediante otro mecanismo judicial.

En el presente asunto, la accionante pretende que el juez constitucional adopte una determinada interpretación del alcance del concepto de "dos períodos consecutivos", sustituya el criterio técnico aplicado durante la etapa de preselección y ordene su reincorporación al concurso.

Ello supone, en esencia, un control sobre la legalidad de la interpretación acogida por el operador del concurso, materia que excede el objeto propio de la acción de tutela respecto del Ministerio del Trabajo.

VIII. LA RESOLUCIÓN No. 1061 DE 2026 GOZA DE PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD

Debe resaltarse que la Resolución No. 1061 de 2026 constituye un acto administrativo de carácter general expedido por autoridad competente y amparado por la presunción de legalidad prevista en el ordenamiento jurídico.

En desarrollo de los principios de publicidad, transparencia y participación ciudadana, **el proyecto de dicha resolución fue publicado el 13 de abril de 2026**, con el fin de que los ciudadanos formularan observaciones antes de su expedición definitiva.

Durante el término previsto para ese efecto **no fueron presentadas observaciones** al contenido del proyecto.

Por tanto, mientras dicho acto administrativo no sea suspendido o anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, sus disposiciones conservan plena fuerza obligatoria tanto para la Administración como para los participantes del concurso.

En consecuencia, las autoridades encargadas de ejecutar el proceso de selección debían aplicar las reglas objetivas contenidas en la convocatoria.

IX. EL PRINCIPIO DEL MÉRITO EXIGE LA APLICACIÓN UNIFORME DE LAS REGLAS DE LA CONVOCATORIA

Los concursos públicos constituyen mecanismos objetivos para garantizar el acceso a funciones públicas en condiciones de igualdad.

Precisamente por esa razón, las reglas previstas en la convocatoria vinculan no solamente a los aspirantes sino también a la Administración y al operador encargado de ejecutar el proceso.

Permitir que, dentro del desarrollo del concurso, cada requisito pueda ser interpretado de manera distinta según la situación particular de un aspirante afectaría los principios de igualdad, transparencia, seguridad jurídica y mérito que orientan esta clase de procesos.

En consecuencia, la sola discrepancia interpretativa planteada por la accionante no permite concluir que exista una actuación arbitraria atribuible al Ministerio del Trabajo.

X. LA SUPERVISIÓN CONTRACTUAL NO IMPLICA SUSTITUIR LA AUTONOMÍA TÉCNICA DE LA UNIVERSIDAD DE PAMPLONA

Es importante precisar que la supervisión ejercida por el Ministerio del Trabajo sobre el Convenio Interadministrativo CI-MT-639-2025 tiene como finalidad verificar el adecuado cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por la Universidad de Pamplona.

No obstante, dicha función **no comprende la sustitución de los criterios técnicos utilizados para valorar individualmente cada expediente**, ni autoriza al Ministerio para modificar las decisiones adoptadas durante la etapa de preselección.

Aceptar una tesis distinta implicaría desconocer la distribución funcional prevista en el convenio y desnaturalizar el modelo de ejecución técnica escogido precisamente para garantizar independencia, objetividad e imparcialidad en el proceso de selección.

Por ello, la eventual inconformidad de un aspirante frente a la valoración realizada por el operador no convierte automáticamente al Ministerio del Trabajo en responsable de dicha decisión.

XI. LOS HECHOS SOBREVINIENTES PUESTOS EN CONOCIMIENTO DEL DESPACHO NO MODIFICAN EL MARCO JURÍDICO APLICABLE NI DESVIRTÚAN LA LEGALIDAD DE LA CONVOCATORIA

Con posterioridad a la presentación de la acción constitucional, la accionante allegó un memorial mediante el cual informa la ocurrencia de presuntos hechos sobrevinientes, consistentes en la confirmación de su estado de **NO ADMITIDA**, la publicación de la citación para la aplicación de las pruebas de conocimientos y psicotécnicas y el anuncio realizado por el señor Ministro del Trabajo relacionado con la presentación de un proyecto de ley sobre las Juntas de Calificación de Invalidez. Con fundamento en tales circunstancias solicita nuevamente la suspensión del concurso o, subsidiariamente, de la prueba programada para el día 26 de julio de 2026.

Frente a dicho memorial, el Ministerio del Trabajo considera necesario efectuar las siguientes precisiones.

En primer lugar, la confirmación del resultado obtenido durante la etapa de preselección constituye una actuación propia del desarrollo ordinario del concurso y corresponde al ejercicio de las competencias atribuidas a la Universidad de Pamplona para resolver las reclamaciones formuladas por los aspirantes.

En segundo lugar, la publicación del cronograma definitivo y de la citación para la aplicación de las pruebas hace parte del desarrollo normal de las etapas previstas en la Resolución No. 1061 de 2026 y no constituye un hecho extraordinario que modifique el marco jurídico bajo el cual fue convocado el proceso de selección.

Finalmente, el anuncio relacionado con la eventual presentación de un proyecto de ley constituye el ejercicio de la iniciativa legislativa reconocida constitucionalmente al Gobierno Nacional y **carece de efectos jurídicos inmediatos sobre el concurso actualmente en desarrollo**, pues no modifica, deroga ni suspende el régimen jurídico vigente.

En consecuencia, los denominados hechos sobrevinientes no alteran los fundamentos normativos sobre los cuales debe resolverse la presente acción constitucional.

XII. EL ANUNCIO DE UN PROYECTO DE LEY NO CONSTITUYE RECONOCIMIENTO DE ILEGALIDAD NI MODIFICA EL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE

La accionante sostiene que el anuncio efectuado por el señor Ministro del Trabajo respecto de la futura presentación de un proyecto de ley relacionado con las Juntas de Calificación de Invalidez demostraría la necesidad de suspender el concurso y evidenciaría la insuficiencia del marco normativo actualmente vigente.

Con el debido respeto, dicha conclusión carece de fundamento jurídico.

La facultad de presentar proyectos de ley constituye una atribución propia del Gobierno Nacional dentro del procedimiento democrático de formación de las leyes.

La presentación o anuncio de una iniciativa legislativa **no implica que las normas actualmente vigentes hayan perdido fuerza obligatoria**, ni constituye reconocimiento alguno acerca de su invalidez, ilegalidad o inconstitucionalidad.

Por el contrario, mientras el Congreso de la República no apruebe una eventual reforma legislativa y esta entre en vigor conforme a los procedimientos constitucionales, las autoridades públicas continúan obligadas a aplicar el ordenamiento jurídico vigente.

En consecuencia, el anuncio de un proyecto de ley no puede constituirse en fundamento para suspender un concurso público que fue convocado conforme a la legislación actualmente aplicable.

XIII. LA NEGATIVA DE LA MEDIDA PROVISIONAL RATIFICA LA AUSENCIA DE UN PERJUICIO IRREMEDIABLE

Resulta igualmente relevante destacar que el despacho judicial, al resolver sobre la solicitud de medida provisional, concluyó expresamente que no se acreditaba la existencia de una situación de urgencia ni de un perjuicio irremediable que hiciera procedente suspender anticipadamente el concurso.

En particular, el auto admisorio señaló que:

- el concurso aún se encontraba en desarrollo;
- la solicitud coincidía sustancialmente con las pretensiones principales de la tutela;
- no existía certeza acerca de la consolidación de la lista de elegibles;
- no se evidenciaba un daño actual e inminente;
- la accionante no acreditó circunstancias de especial protección constitucional.

Aunque dicha decisión no constituye un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, sí evidencia que, hasta este momento procesal, el propio despacho no encontró acreditados los presupuestos excepcionales que justifican la suspensión del concurso.

XIV. EL MINISTERIO DEL TRABAJO NO VULNERÓ LOS DERECHOS FUNDAMENTALES INVOCADOS

Del análisis integral de la demanda, de sus anexos y del memorial posterior allegado por la accionante se concluye que las actuaciones cuestionadas corresponden exclusivamente a:

- la verificación de requisitos mínimos;
- la interpretación aplicada durante la etapa de preselección;
- la respuesta emitida frente a la reclamación administrativa;
- la confirmación del estado de **NO ADMITIDA**.

Todas estas actuaciones fueron desarrolladas por la Universidad de Pamplona en ejercicio de la autonomía técnica conferida mediante el Convenio Interadministrativo CI-MT-639-2025.

Por su parte, el Ministerio del Trabajo se limitó al ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico le asigna, consistentes en expedir la convocatoria, garantizar su publicidad, celebrar el convenio interadministrativo para la ejecución técnica del concurso y ejercer la correspondiente supervisión contractual.

En consecuencia, no existe acción u omisión atribuible al Ministerio del Trabajo que permita concluir la vulneración de los derechos fundamentales invocados por la accionante.

XV. OPOSICIÓN A LAS PRETENSIONES

El Ministerio del Trabajo se opone integralmente a todas las pretensiones formuladas en la presente acción constitucional.

En especial, se opone a:

- dejar sin efectos la decisión de inadmisión respecto del Ministerio del Trabajo;
- ordenar la modificación del estado de la accionante dentro del concurso;
- suspender el concurso público convocado mediante la Resolución No. 1061 de 2026;
- suspender la aplicación de las pruebas de conocimientos y psicotécnicas;
- ordenar la reincorporación directa de la accionante al proceso de selección;

- sustituir mediante acción de tutela la valoración técnica realizada por la Universidad de Pamplona;
- inaplicar las reglas objetivas previstas en la convocatoria.

XVI. SOLICITUDES

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, respetuosamente solicito al despacho:

PRIMERO. Declarar que el Ministerio del Trabajo no vulneró los derechos fundamentales invocados por la señora **Gloria Stella Estrada Roncancio**.

SEGUNDO. Negar el amparo constitucional solicitado respecto del Ministerio del Trabajo, por inexistencia de acción u omisión atribuible a esta entidad.

TERCERO. Declarar que la recepción de documentos, la verificación de requisitos mínimos, la valoración de la permanencia como integrante de Junta de Calificación de Invalidez, la resolución de la reclamación administrativa y la decisión mediante la cual se confirmó el estado de **NO ADMITIDA** fueron actuaciones desarrolladas exclusivamente por la Universidad de Pamplona, en ejercicio de la autonomía técnica conferida mediante el Convenio Interadministrativo CI-MT-639-2025.

CUARTO. Declarar improcedentes las pretensiones encaminadas a suspender el concurso público, sustituir la valoración técnica efectuada por la Universidad de Pamplona o realizar, por vía de tutela, un control de legalidad sobre la interpretación de las normas aplicadas durante el proceso de selección.

QUINTO. Tener como pruebas:

- La Resolución No. 1061 de 2026.
- La constancia de publicación del proyecto de resolución el **13 de abril de 2026**, así como la certificación de que durante el término de participación ciudadana no fueron presentadas observaciones.
- El Convenio Interadministrativo CI-MT-639-2025.
- Los documentos de la convocatoria y sus anexos.
- El expediente administrativo del concurso.
- El informe técnico rendido por la Universidad de Pamplona.
- Los demás documentos que obran dentro del expediente judicial.

NOTIFICACIONES.

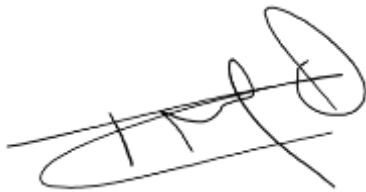
Las recibiré en la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Trabajo, localizada en la Carrera 7 No 31-10 Torre Edificio Worktech II Bogotá D.C, **o en el único buzón oficial del Ministerio de Trabajo para la recepción de notificaciones de acciones de tutela: notificaciones.tutelas@mintrabajo.gov.co**, dispuesto mediante la Circular 041 del 10 de abril de 2025 suscrita por el Ministro de Trabajo publicada en nuestra Página Web,

de acuerdo al Artículo 197 de la Ley 1437 de 2011, en el siguiente link: <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/81894008/Circular+No.+0041.pdf/b03d46e5-427b-4713-b406-1012b65e782b?t=1745876697846e>

Igualmente se comunicó a los funcionarios de la Rama Judicial mediante el Boletín Informativo Cendoj a través del correo masivo institucional informativoscendoj@cendoj.ramajudicial.gov.co el día 14 de mayo de 2024 a las 12:33 pm, el cual se encuentra debidamente publicado

Les solicitamos abstenerse de enviar notificaciones de acciones de tutela a correos electrónicos diferentes, a menos de que se trate de realizar la notificación de un incidente de desacato al funcionario directamente responsable. Lo anterior, con el fin de dar una atención pronta y oportuna a los requerimientos de los diferentes despachos judiciales.

Atentamente,



DANIEL MAURICIO QUICENO ARCILA.

CC 1053.823.366

TP 265.016.



MINISTERIO DEL TRABAJO

RESOLUCIÓN NÚMERO 1061 DE 2026

(10 ABR 2026)

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

EL MINISTRO DEL TRABAJO

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 48, 125 y 209 de la Constitución Política, el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, el artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, la Ley 100 de 1993, la Ley 1562 de 2012, y en cumplimiento de las órdenes judiciales proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 48 de la Constitución Política establece que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio, sujeto a la dirección, coordinación y control del Estado.

Que el artículo 125 de la Constitución Política dispone que el ingreso a los cargos públicos se hará previo concurso público y que, salvo las excepciones constitucionales y legales, el acceso debe fundarse en el mérito.

Que el artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Que la Ley 100 de 1993 creó el Sistema General de Seguridad Social Integral y reguló el sistema de calificación del estado de invalidez a través de las Juntas de Calificación de Invalidez.

Que la Ley 1562 de 2012 fortaleció el Sistema General de Riesgos Laborales y reafirmó la función técnica de las Juntas de Calificación de Invalidez.

Que el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012 dispuso que la selección de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez debe realizarse mediante concurso público y objetivo, con criterios de ponderación previamente definidos y amplia publicidad de la convocatoria.

Que el artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, conforme a la Sentencia del 2 de diciembre de 2021 proferida por el Consejo de Estado (Exp. 11001-03-25-00-2013-01776-00), al declarar la nulidad parcial de dicha norma, mantuvo vigente la obligación al Ministerio del Trabajo de adelantar un concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez, a través de una universidad de reconocido prestigio y con recursos del Fondo de Riesgos Laborales.

Continuación de la Resolución

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

Que el Consejo de Estado, mediante sentencia del 2 de diciembre de 2021 dentro del proceso 11001-03-25-00-2013-01776-00 (4697-2013), declaró la nulidad de los artículos 5, 8, 9 y de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, en lo relativo a aspectos de estructura, integración y reglas específicas allí previstas.

Que la nulidad declarada por el Consejo de Estado no suprime la obligación legal y judicial de adelantar el concurso público y objetivo ordenado por el artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 y por las providencias judiciales posteriores.

Que la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia del 12 de diciembre de 2023 dentro del medio de control de cumplimiento con radicado 25000-23-41-000-2023-01363-00, ordenó al Ministerio del Trabajo dar cumplimiento al mandato previsto en el inciso primero del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, decisión confirmada por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 25 de abril de 2024.

Que, en cumplimiento de dicha orden judicial, el Ministerio del Trabajo debe adelantar el concurso público y objetivo para conformar las listas de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, garantizando los principios del mérito, la transparencia, la publicidad, la igualdad, la objetividad y la continuidad del servicio público esencial.

Que, atendiendo la necesidad de asegurar la continuidad del servicio público de calificación de invalidez y la ejecución efectiva de la orden judicial, la Administración ha tomado como referencia histórica y criterio auxiliar de interpretación la experiencia normativa contenida en el Decreto 2463 de 2001, sin perjuicio de su derogatoria y sin pretender otorgarle vigencia normativa actual.

Que, con base en lo anterior, resulta necesario expedir la presente resolución de convocatoria, la cual establecerá las reglas del concurso, las etapas del proceso, los criterios de participación, las causales de exclusión, los mecanismos de publicidad y las condiciones operativas de la selección, dejando los aspectos técnicos de apoyo a cargo de la institución de educación superior que se contrate para tal fin.

Que las Juntas Regionales y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez son organismos del Sistema de Seguridad Social Integral, adscritos al Ministerio del Trabajo, con autonomía técnica y científica, encargados de determinar la pérdida de capacidad laboral, el origen de la contingencia y la fecha de estructuración de la invalidez. Estas fueron reguladas mediante los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, y reglamentada por disposiciones tales como el Decreto 1295 de 1994, el Decreto 917 de 1999, el Decreto 266 de 2000 y el Decreto 1352 de 2013 parcialmente vigentes, así como la Ley 962 de 2005, la Ley 1562 de 2012 y el Decreto Ley 19 de 2012, estableciéndose así el marco normativo de las Juntas de Calificación de Invalidez, su actuar en primera y segunda instancia de los procesos para determinar el origen y pérdida de capacidad laboral de los habitantes del país, para resolver controversias o emitir conceptos y peritazgos, sobre solicitudes con diferentes objetivos dentro de la reclamación de prestaciones de los trabajadores y trabajadoras.

Continuación de la Resolución

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

Que el párrafo primero del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012 dispuso que la selección de los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez deberá realizarse mediante concurso público y objetivo de méritos:

“...PARÁGRAFO 1. Para la selección de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, el Ministerio del Trabajo tendrá en cuenta los siguientes criterios:

“La selección se hará mediante concurso público y objetivo, cuya convocatoria se deberá hacer con no menos de dos (2) meses de antelación a la fecha del concurso e incluirá los criterios de ponderación con base en los cuales se seleccionará a los miembros de estos organismos. La convocatoria deberá publicarse en un medio de amplia difusión nacional.

“Dentro de los criterios de ponderación se incluirán aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, el cual se realizará a través de una entidad académica de reconocido prestigio. Los resultados del concurso serán públicos y los miembros de las Juntas serán designados por el Ministro del Trabajo, comenzando por quienes obtuvieran mayor puntaje.

“La conformación de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez podrá ser regionalizada y el manejo de sus recursos será reglamentado por el Gobierno Nacional de manera equitativa. El proceso de selección de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez se financiará con recursos del Fondo de Riesgos Profesionales (...).”

Que la Ley 1562 de 2012 fue reglamentada por el Decreto 1352 de 2013, el cual dispuso en el inciso primero del artículo 6 que:

“Proceso de selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez. El Ministerio del Trabajo por intermedio de una universidad de reconocido prestigio y con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, de conformidad con el artículo 142 del Decreto-ley 19 de 2012, realizará un concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez establecerá la lista de elegibles mediante la cual se conformarán sus miembros e integrantes, a partir del mayor puntaje”.

Que la Sentencia con radicado 11001-03-25-00-2013-01776-00 (4697-2013) del 2 de diciembre de 2021, proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado resolvió:

“SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de los artículos 5 (excluidos los párrafos 3 y 4), 8, 9 (incluido el párrafo), así como de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 y del párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013 por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia”.

Que la nulidad fue declarada sobre los párrafos 2 y 3 del artículo 6, quedando vigente la disposición que señalaba la obligación del Ministerio del Trabajo de realizar el concurso público y objetivo de selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez, pues reitera el mandato contenido en el párrafo primero del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012.

Continuación de la Resolución

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

Que con base en esta disposición normativa, la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de sentencia de fecha 12 de diciembre de 2023, dentro de la acción de cumplimiento con radicado 25000-23-41-000-2023-01363-00, ordenó al Ministerio del Trabajo dar cumplimiento al mandato previsto en el inciso primero del artículo 6 del Decreto 1352 de 26 de junio de 2013, que consiste en realizar un concurso de méritos para la provisión de los cargos en las juntas de calificación de invalidez, en los siguientes términos:

“PRIMERO. - ACCEDER a las pretensiones de la demanda. En consecuencia, se ORDENA al Ministerio del Trabajo dar cumplimiento al mandato previsto en el inciso primero del artículo 6 del Decreto 1352 de 26 de junio de 2013. Término máximo para el cumplimiento de la orden: seis (6) meses, contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia.”

Que la sentencia precitada fue confirmada mediante radicado 25000-23-41-000-2023-01363-01 por la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta del Consejo de Estado el 25 de abril de 2024, en la cual se resolvió:

“PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 12 de diciembre de 2023, dictada por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.”

Que dando cumplimiento a la orden judicial impartida, el Ministerio del Trabajo debe realizar en un término máximo de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia, el proceso de selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez, teniendo en cuenta lo señalado en el inciso primero del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 y el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012.

Que los artículos 5 (excluidos los párrafos 3 y 4), 8, 9 (incluido el párrafo), así como de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, fueron declarados nulos por la Sentencia con radicado 11001-03-25-00-2013-01776-00 (4697-2013), del 2 de diciembre de 2021, proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado.

Que las disposiciones que fueron declaradas nulas establecían la existencia de Juntas Regionales Tipo A y Tipo B; lo mismo ocurrió con el artículo 5 del Decreto 1352 de 2013 el que establecía como iban a estar conformadas la Junta Nacional y las Juntas Regionales, el artículo 8 determinaba quienes eran integrantes, miembros y trabajadores de las juntas; por su parte el artículo 9 definía quienes conformaban el personal administrativo de las juntas.

Que, debido a la nulidad de estas disposiciones, el Gobierno ya no puede regular mediante Decreto la estructura, composición o requisitos de las Juntas de Calificación de Invalidez. Cualquier regulación sobre estos aspectos deberá realizarse por medio de una ley aprobada por el Congreso, en ejercicio del debido principio de reserva de Ley.

Que la Corte Constitucional en Sentencia C-914 de 2013 declaró la inexequibilidad de un aparte contenido en el párrafo 1 del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, que modificó la redacción del artículo 42 de la Ley 100 de 1993.

Continuación de la Resolución

"Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca"

"ARTÍCULO 16. El artículo 42 de la Ley 100 de 1993, quedará así:

ARTÍCULO 42. Naturaleza, administración y funcionamiento de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez.

[...]

PARÁGRAFO 1º. Los integrantes de las Juntas Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez se registrarán por la presente ley y su reglamentación, actuarán dentro del respectivo período y, en caso necesario, permanecerán en sus cargos hasta tanto se realice la posesión de los nuevos integrantes para el período correspondiente, serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo.

Que de igual forma, la sentencia en mención declaró la inexecutable de un aparte del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, que modifica el artículo 43 de la Ley 100 de 1993.

"ARTÍCULO 19. El artículo 43 de la Ley 100 de 1993, quedará así:

ARTÍCULO 43. Impedimentos, recusaciones y sanciones. Los integrantes principales y suplentes de las Juntas Regionales y Nacional, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo. Los integrantes serán particulares que ejercen una función pública en la prestación de dicho servicio y mientras sean parte de las Juntas de Calificación de Invalidez, no podrán tener vinculación alguna, ni realizar actividades relacionadas con la calificación del origen y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales en las Entidades Administradoras del Sistema Seguridad Social Integral, ni con sus entidades de dirección, vigilancia y control.

Que el inciso 1 del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 determinó que sería el Ministerio de Trabajo quien con recursos del Fondo de Riesgos Laborales y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012 realizará el concurso de méritos para la determinación de los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez:

ARTICULO 142. CALIFICACIÓN DEL ESTADO DE INVALIDEZ. El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, quedará así:

[...]

Parágrafo 1. Para la selección de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, el Ministerio del Trabajo tendrá en cuenta los siguientes criterios:

La selección se hará mediante concurso público y objetivo, cuya convocatoria se deberá hacer con no menos de dos (2) meses de antelación a la fecha del concurso e incluirá los criterios de ponderación con base en los cuales se seleccionará a los miembros de estos organismos. La convocatoria deberá publicarse en un medio de amplia difusión nacional.

Dentro de los criterios de ponderación se incluirán aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, el cual se realizará a través de una entidad académica de reconocido prestigio. Los resultados del concurso serán públicos y los miembros de las Juntas serán designados por el Ministro del Trabajo, comenzando por quienes obtuvieran mayor puntaje.

Continuación de la Resolución

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

La conformación de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez podrá ser regionalizada y el manejo de sus recursos será reglamentado por el Gobierno Nacional de manera equitativa. El proceso de selección de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez se financiará con recursos del Fondo de Riesgos Profesionales.

[...]

Que, en atención a la conformación de las Juntas de Calificación es pertinente señalar que antes del 2013, esta se encontraba conformada por un Abogado como miembro principal y suplente, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 2463 de 2001. Práctica que responde principalmente a necesidades del orden técnico y operativo que garantizan su adecuado funcionamiento en las conformaciones posteriores de las Juntas, pero que no se encuentra desarrollado en el marco normativo actual. Cabe señalar que el Decreto 2463 de 2001 fue derogado en su integridad por el artículo 61 del Decreto 1352 de 2013.

Que, el Decreto 1352 de 2013 detallaba que eran tres (03) miembros con perfiles específicos los que conformaban la Junta Nacional y Regional de Invalidez; al declararse la nulidad, no es jurídicamente viable determinar la conformación.

Que, por su parte, la Ley 1562 de 2012 y otras normas como la Ley 100 de 1993 establece la competencia de las Juntas, pero no indican cuántos miembros ni qué perfiles deben integrarlas.

Que, en la práctica, las Juntas de Calificación (incluso la nacional cuenta con 53 personas en 4 salas con perfiles de médicos, terapeutas, psicólogos y abogados) siguen funcionando, pero eso obedece a la costumbre como fuente auxiliar del derecho y a criterios internos y actos administrativos de conformación, no a una norma vigente de rango legal o reglamentario.

Que actualmente no existe una disposición reglamentaria o legal vigente que defina formalmente cuántos y qué perfiles deben integrar las Juntas, es decir, no existe ley, ni decreto alguno que establezca actualmente la estructura de las Juntas.

Que la conformación de las Juntas Nacionales y Regionales de Calificación de Invalidez se ha efectuado por parte del Ministerio del Trabajo, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2463 de 2001 (Derogado por el Decreto 1352 de 2013) y el artículo 52 de la Ley 962; señalando que al no haberse realizado concurso de méritos se dispuso celebrar el Contrato Interadministrativo No. 362 de 2010 suscrito con la Universidad Nacional de Colombia y el entonces Ministerio de la Protección Social que tenía por objeto: *“Realizar el proceso de selección de los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez”*.

Que, con base en el convenio referenciado, se le entregó al entonces Ministerio de Protección Social la Lista de Elegibles Definitiva del concurso público para la selección de elegibles para las Juntas de Calificación de Invalidez del país.

Continuación de la Resolución

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

Que lo anterior, tenido en cuenta que apartes del parágrafo 1 y del inciso 1 de los artículos 16 y 19 de la Ley 1562 de 2012 fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-914 de 2013, así:

Artículo 16. [...]

Parágrafo 1o. Los integrantes de las Juntas Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez se registrarán por la presente ley y su reglamentación, actuarán dentro del respectivo período y, en caso necesario, permanecerán en sus cargos hasta tanto se realice la posesión de los nuevos integrantes para el período correspondiente, serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo. Aparte tachado INEXEQUIBLE.

Artículo 19. Impedimentos, recusaciones y sanciones. Los integrantes principales y suplentes de las Juntas Regionales y Nacional, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo. Los integrantes serán particulares que ejercen una función pública en la prestación de dicho servicio y mientras sean parte de las Juntas de Calificación de Invalidez, no podrán tener vinculación alguna, ni realizar actividades relacionadas con la calificación del origen y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales en las Entidades Administradoras del Sistema Seguridad Social Integral, ni con sus entidades de dirección, vigilancia y control.” Aparte tachado INEXEQUIBLE.

Que, posteriormente, el Ministerio del Trabajo celebró el Convenio Interadministrativo No 566 de 2022 con la Universidad Nacional para realizar la “convocatoria de conformación de Banco de Hojas de Vida” para designar de manera provisional a los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez; esto se realizó atendiendo a lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 6 del Decreto 1352 del 2013.

Que, si bien es preciso señalar que mediante Sentencia No. 01776 del 2 de diciembre de 2023, la Sección Segunda del Consejo de Estado declaró la nulidad de las disposiciones del Decreto 1352 de 2013 que regulaban la estructura y perfiles de integración de las Juntas de Calificación de Invalidez, y el Decreto 2463 de 2001 que previamente contenía dichos criterios fue derogado en su integridad por el artículo 61 del Decreto 1352 de 2013, lo cierto es que, desde el año 2013, la designación de los integrantes de las Juntas se ha continuado realizando bajo los lineamientos previstos originalmente en el Decreto 2463 de 2001.

Que la operatividad de las Juntas de Calificación de Invalidez es un elemento esencial para garantizar los derechos de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social Integral, en especial el derecho a la seguridad social (art. 48 de la Constitución) y el acceso a la administración de justicia en materia laboral (arts. 2, 29 y 229 de la Constitución).

Que, realizando un análisis de lo ocurrido en los últimos 15 años, se puede concluir que la declaratoria de nulidad de los artículos 5, 6, 8 y 9 del Decreto 1352 de 2013, sumada a la derogatoria total del Decreto 2463 de 2001, generó un vacío normativo en lo relativo a la conformación y perfiles de las Juntas. No obstante, el ordenamiento jurídico colombiano reconoce la costumbre como fuente auxiliar del derecho en ausencia de norma expresa.

Continuación de la Resolución

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

Que desde la nulidad de lo dispuesto en el Decreto, la costumbre, como fuente auxiliar, ha sido aplicada por la administración para garantizar el funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez y evitar de esta forma transgresiones al derecho a la seguridad social de las y los colombianos, que acuden a estas para avanzar en su proceso de calificación de invalidez y el reconocimiento de sus enfermedades de origen laboral.

Que, por tanto, la continuidad en la designación con base en los criterios históricos del Decreto 2463 de 2001 no solo es jurídicamente defendible, sino necesaria para garantizar la prestación ininterrumpida de un servicio público esencial, hasta tanto se expida una regulación vigente que atendiendo a los antecedentes debe ser una ley que defina de manera expresa la integración y perfiles de las Juntas de Calificación de Invalidez tanto del orden nacional como regional.

Que, en atención a lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, así como a lo ordenado en la sentencia de 12 de diciembre de 2023, proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, decisión confirmada por el Consejo de Estado el 25 de abril de 2024, corresponde entonces al Ministerio del Trabajo adelantar el proceso de selección de los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez mediante un concurso público y objetivo.

Que, no obstante la declaratoria de nulidad de los artículos 5, 8, 9 y de los párrafos del artículo 6 del citado Decreto 1352 de 2013, aunada a la derogatoria del Decreto 2463 de 2001, generó un vacío normativo respecto de la conformación y los perfiles de los integrantes y miembros de dichas Juntas.

Que si bien el Decreto 1352 de 2013 reglamentaba el proceso de selección, el Honorable Consejo de Estado, mediante sentencia con radicado 11001-03-25-000-2013-01124-00, declaró la nulidad de las disposiciones que facultaban al Ministerio para establecer requisitos y perfiles por vía administrativa. En consecuencia, la presente convocatoria se realiza con el fin de dar cumplimiento estricto a la Sentencia de cumplimiento del 12 de diciembre de 2023, garantizando la continuidad del servicio público de seguridad social y la conformación de las Juntas de Calificación de Invalidez.

Que, a su vez, la administración ha debido acudir a la costumbre como fuente auxiliar del derecho, preservando la inclusión del perfil profesional de abogado, así como se encontraba previsto originalmente en el Decreto 2463 de 2001 derogado.

Que en cumplimiento de las órdenes judiciales y de la normativa vigente se hace necesario convocar el proceso público de selección de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez.

En mérito de lo expuesto,

Continuación de la Resolución

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

RESUELVE:

ARTÍCULO 1. CONVOCATORIA. Convocar a concurso público y objetivo para la selección y conformación de listas de elegibles de los integrantes y miembros de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.

ARTÍCULO 2. OBJETO. El presente proceso tiene por objeto:

1. Conformar una lista de elegibles para integrar la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.
2. Conformar treinta y dos (32) listas de elegibles para integrar las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.

ARTÍCULO 3. NORMAS QUE RIGEN EL PROCESO. El presente concurso se regirá por la Constitución Política, la Ley 100 de 1993, la Ley 1562 de 2012, el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, la Ley 1437 de 2011, Decreto 2463 de 2001 y las demás normas concordantes aplicables al proceso de selección por mérito y a la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez.

PARÁGRAFO. La presente resolución constituye la norma reguladora del concurso y obliga al Ministerio del Trabajo, a la institución de educación superior encargada del proceso de selección y a todos los aspirantes que se inscriban, quienes se someten integralmente a sus disposiciones desde el momento de su inscripción.

ARTÍCULO 4. PRINCIPIOS RECTORES. El proceso de selección se regirá por los principios de igualdad, objetividad, transparencia y publicidad, imparcialidad, eficacia y continuidad del servicio público.

ARTÍCULO 5. PERFILES CONVOCADOS. Los perfiles convocados corresponden a los integrantes y miembros de la Junta Nacional y de las treinta y dos (32) Juntas Regionales de Calificación de Invalidez conforme a lo dispuesto en el Decreto 1352 de 2013 y el Decreto 2463 de 2001.

PARÁGRAFO. La descripción detallada de perfiles, requisitos y equivalencias se incorporará en el anexo técnico de la convocatoria denominado *“PERFILES CONVOCATORIA JUNTA NACIONAL Y REGIONALES DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, EN CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 6 DEL DECRETO 1352 DE 2013 Y DE LAS ÓRDENES JUDICIALES VIGENTES”*, el cual hará parte integral de esta resolución.

ARTÍCULO 6. INTEGRACIÓN DE LA JUNTA NACIONAL. La Junta Nacional de Calificación de Invalidez se integrará conforme a los perfiles definidos en el anexo técnico adjunto denominado *“PERFILES CONVOCATORIA JUNTA NACIONAL Y REGIONALES DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, EN CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 6 DEL DECRETO 1352 DE 2013 Y DE LAS ÓRDENES JUDICIALES VIGENTES”*, sin perjuicio de las precisiones legales y judiciales aplicables al proceso de selección.

Continuación de la Resolución

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

La Junta Nacional estará integrada por cinco (5) integrantes:

- Dos (2) médicos especialistas en medicina laboral o salud ocupacional
- Un (1) médico fisiatra
- Un (1) psicólogo
- Un (1) terapeuta físico u ocupacional

La Junta Nacional estará integrada por dos (2) miembros:

- Un (1) director administrativo y financiero
- Un (1) abogado.

ARTÍCULO 7. INTEGRACIÓN DE LAS JUNTAS REGIONALES. Las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez se conformarán de conformidad con los perfiles, requisitos y distribución territorial establecidos en el anexo técnico denominado “*PERFILES CONVOCATORIA JUNTA NACIONAL Y REGIONALES DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, EN CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 6 DEL DECRETO 1352 DE 2013 Y DE LAS ÓRDENES JUDICIALES VIGENTES*” sin perjuicio de las precisiones legales y judiciales aplicables al proceso de selección.

Las Juntas Regionales estarán integradas por tres (3) integrantes:

- Dos (2) médicos especialistas en medicina laboral o medicina del trabajo o salud ocupacional.
- Un (1) psicólogo o terapeuta físico u ocupacional.

Las Juntas Regionales estarán integradas por dos (2) miembros:

- Un (1) director administrativo y financiero
- Un (1) abogado.

ARTÍCULO 8. ETAPAS DEL PROCESO. El proceso de selección se desarrollará a través de las siguientes etapas:

1. **Convocatoria.** Publicación del acto administrativo que regula el proceso de selección y apertura de la convocatoria.
2. **Inscripción de aspirantes.** Registro de los aspirantes en la plataforma o medio dispuesto para tal fin y cargue de los documentos requeridos para participar en el proceso.
3. **Preselección (Verificación de requisitos mínimos).** Revisión de los documentos aportados por los aspirantes con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos de formación académica y experiencia exigidos para cada perfil convocado. Esta etapa tiene carácter eliminatorio.
4. **Aplicación de pruebas.** Comprende la aplicación de los instrumentos de evaluación definidos para el proceso de selección, los cuales podrán incluir:
 - a) Prueba de conocimiento.
 - b) Prueba psicotécnica de personalidad y aptitudes.

Continuación de la Resolución

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

5. **Publicación de resultados y atención de reclamaciones.** Divulgación de los resultados de cada etapa del proceso y trámite de las reclamaciones que presenten los aspirantes dentro de los términos establecidos.
6. **Conformación de listas de elegibles.** Integración de las listas de elegibles con los aspirantes que hayan superado las etapas del proceso, de conformidad con el puntaje final obtenido.

PARÁGRAFO. La institución de educación superior encargada del proceso de selección realizará la gestión operativa de las etapas del proceso.

ARTÍCULO 9. REQUISITOS GENERALES DE PARTICIPACIÓN. Para participar en el presente proceso de selección, los aspirantes deberán acreditar los requisitos de formación académica, experiencia y demás condiciones exigidas para el respectivo perfil convocado, no encontrarse incursos en inhabilidades o incompatibilidades y aceptar la totalidad de las reglas de la presente resolución.

PARÁGRAFO. Los requisitos específicos se desarrollarán en los anexos técnicos denominados “PERFILES CONVOCATORIA JUNTA NACIONAL Y REGIONALES DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, EN CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 6 DEL DECRETO 1352 DE 2013 Y DE LAS ÓRDENES JUDICIALES VIGENTES” y “CRITERIOS DE EVALUACIÓN CONVOCATORIA JUNTA NACIONAL Y REGIONALES DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, EN CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 6 DEL DECRETO 1352 DE 2013 Y DE LAS ÓRDENES JUDICIALES VIGENTES” con el presente acto administrativo y en los documentos operativos de la convocatoria y adicionalmente deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Ser ciudadano colombiano en ejercicio.
2. Cumplir con los requisitos de formación académica y experiencia establecidos para cada uno de los perfiles convocados, de conformidad con la normativa que regula la integración de las Juntas de Calificación de Invalidez. (Ver anexo denominado “Perfiles convocatoria junta nacional y regionales de calificación de invalidez, en cumplimiento del artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y de las órdenes judiciales vigentes”)
3. No haber conformado ninguna Junta de Calificación de Invalidez durante dos (2) periodos consecutivos inmediatamente anteriores a la convocatoria del presente proceso de selección, de conformidad con las disposiciones que regulan la integración y permanencia de los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez, según lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 43 de la Ley 1562 de 2012.
4. No encontrarse incurso en causales constitucionales o legales de inhabilidad, incompatibilidad o conflicto de intereses que impidan el ejercicio de las funciones como integrante de las Juntas de Calificación de Invalidez.

4.1 . Inhabilidades (Restricciones previas): No podrán ser nombrados quienes hayan sido condenados por delitos contra el patrimonio público, la administración pública, o sancionados disciplinariamente con destitución.

Continuación de la Resolución

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

Tampoco quienes tengan parentesco (cuarto de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil) con los funcionarios que realizan la designación o con miembros de la misma junta.

4.2 . Incompatibilidades (Restricciones actuales): Los miembros no pueden ejercer actividades que entren en conflicto con su función, como ser apoderados o médicos tratantes de los afiliados, tener intereses económicos en los casos de invalidez, o ser empleados de las EPS/ARL interesadas.

4.3 . Conflicto de Intereses: Existe cuando el integrante tiene interés particular y directo en el asunto, o lo tienen sus parientes, socios o amigos íntimos. Ante cualquier duda sobre su imparcialidad, el miembro está obligado a declararse impedido.

4.4 . Inhabilidades sobrevinientes: Si durante el desempeño del cargo surge alguna de estas situaciones (parentesco, interés directo), el miembro debe retirarse del caso específico.

5. Aceptar en su totalidad las condiciones establecidas del proceso de selección.

6. Presentar de manera completa, veraz y oportuna la información y documentación requerida durante el proceso de selección.

ARTÍCULO 10. CAUSALES DE EXCLUSIÓN. Serán causales de exclusión del proceso de selección, entre otras:

1. Aportar documentos falsos, adulterados o con información que no corresponda a la realidad para efectos de la inscripción o en cualquier etapa del proceso.
2. No cumplir con los requisitos mínimos exigidos para el perfil al que se aspira.
3. No superar la prueba de carácter eliminatorio establecida dentro del proceso de selección.
4. No presentarse a cualquiera de las pruebas de evaluación para las cuales haya sido citado dentro del proceso de selección.
5. Ser suplantado por otra persona o suplantar a otro aspirante en la presentación de las pruebas previstas en el proceso de selección.
6. Realizar acciones tendientes a cometer fraude o irregularidades en cualquiera de las etapas del proceso de selección.
7. Divulgar, reproducir o difundir el contenido de las pruebas aplicadas dentro del proceso de selección sin autorización.
8. Transgredir las disposiciones contenidas en la presente resolución el cual regula las diferentes etapas del proceso de selección.
9. No acreditar los requisitos exigidos dentro del término o fecha de corte que se establezca para cada etapa del proceso.
10. Presentarse a las pruebas bajo estado de embriaguez o bajo efectos de sustancias psicoactivas, o incumplir las reglas establecidas para la aplicación de dichas pruebas.

PARÁGRAFO 1. Las causales de exclusión podrán aplicarse en cualquier etapa del proceso, una vez verificada su ocurrencia, garantizando el debido proceso y la posibilidad de presentar observaciones cuando ello resulte procedente.

Continuación de la Resolución

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

PARÁGRAFO 2. La información aportada por los aspirantes se presume veraz conforme al principio de buena fe; no obstante, cualquier anomalía o intento de fraude dará lugar a las actuaciones correspondientes.

ARTÍCULO 11. MODIFICACIÓN DEL PROCESO. Antes del inicio de la etapa de inscripciones, el proceso de selección podrá ser modificado o complementado por el Ministerio del Trabajo, por circunstancias debidamente justificadas y mediante publicación oportuna en los medios oficiales de divulgación.

PARÁGRAFO 1. Una vez iniciada la etapa de inscripciones, el proceso solo podrá modificarse en relación con sitio web, fecha y hora de recepción de inscripciones o de aplicación de pruebas, sin que tales modificaciones puedan anticiparse a las fechas inicialmente previstas.

PARÁGRAFO 2. Las modificaciones se divulgarán por los mismos medios oficiales previstos para la convocatoria con la antelación mínima que se establezca en el cronograma del proceso.

PARÁGRAFO 3. Los errores formales podrán corregirse en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, de conformidad con el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO 12. DEFINICIONES. Para todos los efectos de la presente resolución, se adoptarán las definiciones contenidas en el anexo técnico de la convocatoria denominado *“CRITERIOS DE EVALUACIÓN CONVOCATORIA JUNTA NACIONAL Y REGIONALES DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, EN CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 6 DEL DECRETO 1352 DE 2013 Y DE LAS ÓRDENES JUDICIALES VIGENTES”*.

Para todos los efectos de la presente Resolución y para el desarrollo de las diferentes etapas del proceso de selección, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- 1. Educación.** Es el proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.
- 2. Educación Formal.** Es aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados por las autoridades competentes, organizada en niveles educativos y ciclos académicos, con sujeción a programas académicos conducentes a la obtención de títulos y grados.
- 3. Experiencia.** Se entiende como los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, ocupación o actividad relacionada con el desempeño de las funciones propias de los perfiles convocados para integrar las Juntas de Calificación de Invalidez.
- 4. Experiencia Profesional.** Es la adquirida a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de la respectiva formación profesional, en el ejercicio de actividades propias de la profesión o disciplina académica exigida para participar en el proceso de selección.

Continuación de la Resolución

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

5. Experiencia Profesional Relacionada. Es la adquirida en el ejercicio de empleos, cargos, contratos o actividades que tengan relación directa con las funciones, actividades o competencias requeridas para el desempeño como integrante de las Juntas de Calificación de Invalidez.

PARÁGRAFO. Para efectos del presente proceso de selección, no se tendrá en cuenta la experiencia docente para la acreditación de la experiencia exigida, salvo que las actividades desarrolladas guarden relación directa con las funciones propias de los perfiles convocados para integrar las Juntas de Calificación de Invalidez.

ARTÍCULO 13. ACREDITACIÓN DE LA FORMACIÓN ACADÉMICA. La formación académica se acreditará con título profesional, diploma, acta de grado o certificación expedida por la institución de educación superior correspondiente, en la que conste la obtención del respectivo título académico. Y cuando la profesión lo exija, con la respectiva tarjeta o matrícula profesional vigente expedida por autoridad competente.

PARÁGRAFO. Los títulos obtenidos en el exterior deberán encontrarse debidamente convalidados por el Ministerio de Educación Nacional.

ARTÍCULO 14. ACREDITACIÓN DE LA EXPERIENCIA. La experiencia se acreditará mediante certificaciones que cumplan las condiciones de validez establecidas en la Ley.

PARÁGRAFO 1. Los certificados de experiencia en entidades públicas o privadas deben indicar de manera expresa y exacta:

- a) Nombre o razón social de la empresa o entidad que la expide.
- b) Cargos desempeñados.
- c) Funciones, salvo que la ley las establezca.
- d) Tiempo de servicio (Fecha de inicio y fecha de terminación, día, mes y año).
- e) Firma de quien la expide.

Las certificaciones deberán ser expedidas por el responsable de talento humano, el representante legal de la entidad o empresa, o quien haga sus veces.

PARÁGRAFO 2. Para el caso de certificaciones expedidas por personas naturales, estas deberán llevar la firma, antifirma legible (nombre completo) y número de cédula del empleador o contratante, así como su dirección y teléfono.

Cuando las certificaciones indiquen una jornada laboral inferior a ocho (8) horas diarias, el tiempo de experiencia se establecerá sumando las horas trabajadas y dividiendo el resultado por ocho (8).

PARÁGRAFO 3. La experiencia acreditada mediante contratos de prestación de servicios deberá ser soportada con la respectiva certificación de la ejecución del contrato o mediante el acta de liquidación o terminación, precisando las obligaciones desarrolladas y las fechas de inicio (día, mes y año) y terminación de ejecución del contrato (día, mes y año).

Continuación de la Resolución

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

PARÁGRAFO 4. En los casos en que el aspirante haya ejercido su profesión o actividad en forma independiente o en una empresa o entidad actualmente liquidada, la experiencia se acreditará mediante declaración del aspirante, siempre y cuando se especifiquen las fechas de inicio y de terminación (día, mes y año), el tiempo de dedicación y las funciones o actividades desarrolladas, la cual se entenderá rendida bajo la gravedad del juramento, según lo dispuesto en el Decreto 1083 de 2015.

PARÁGRAFO 5. Cuando se presente experiencia adquirida de manera simultánea en una o varias instituciones (tiempos traslapados), el tiempo de experiencia se contabilizará por una sola vez.

PARÁGRAFO 6. Las certificaciones que no reúnan las condiciones anteriormente señaladas no serán tenidas como válidas y, en consecuencia, no serán objeto de evaluación dentro del proceso de selección ni podrán ser objeto de posterior complementación o corrección. No se deben adjuntar actas de posesión ni documentos que no se hubiere señalado para demostrar la experiencia. No obstante, las mencionadas certificaciones podrán ser validadas en el marco del concurso por parte de la entidad responsable del proceso de selección, con el fin de garantizar la debida observancia del principio de mérito en cualquier etapa del proceso.

PARÁGRAFO 7. Los certificados de experiencia expedidos en el exterior, deberán presentarse debidamente traducidos y apostillados o legalizados, según sea el caso. La traducción debe ser realizada por un traductor certificado, en los términos previstos en la Resolución No. 1959 de 3 de agosto de 2020, en concordancia con la Resolución 7943 del 18 de octubre de 2022, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

PARÁGRAFO 8. Para la contabilización de la experiencia profesional a partir de la fecha de terminación de materias, deberá adjuntarse la certificación expedida por la institución educativa en la que conste la fecha de terminación y la aprobación de la totalidad del pensum académico. En caso de no aportarse, la misma se contará a partir de la obtención del título profesional.

ARTÍCULO 15. APLICACIÓN DE LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES. Los términos y condiciones de la convocatoria serán aplicadas de manera uniforme para todos los aspirantes.

PARÁGRAFO 1. La documentación cargada con posterioridad al cierre de la etapa correspondiente no será tenida en cuenta, salvo las correcciones formales expresamente permitidas en la convocatoria.

PARÁGRAFO 2. No se aceptarán para ningún efecto legal los títulos, diplomas, actas de grado, ni certificaciones de estudio o experiencia que se aporten por medios distintos al aplicativo dispuesto para el proceso.

PARÁGRAFO 3. Los documentos de estudio y experiencia adjuntados o cargados en el aplicativo dispuesto para tal fin podrán ser objeto de comprobación por parte de la Universidad de Pamplona, institución de educación superior encargada del proceso de selección.

Continuación de la Resolución

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

ARTÍCULO 16. CONVOCATORIA. El proceso de selección será divulgado a través de la publicación de la convocatoria en la página web oficial del Ministerio del Trabajo y de la institución de educación superior encargada del proceso de selección, así como en los demás medios institucionales que se dispongan para tal fin.

PARÁGRAFO 1. Toda la información como, actos administrativos, avisos y resultados del proceso, permanecerán publicados en los medios oficiales de divulgación de la institución de educación superior encargada del proceso de selección, durante la ejecución del proceso, siendo responsabilidad de los aspirantes consultarlos de manera permanente.

PARÁGRAFO 2. Con la inscripción en el proceso de selección, los aspirantes aceptan los términos y condiciones que regulan el proceso. En consecuencia, los aspirantes aceptan que el medio oficial de comunicación de la información relacionada con el desarrollo del proceso será la página web de la institución de educación superior encargada del proceso de selección.

ARTÍCULO 17. INSCRIPCIÓN DE ASPIRANTES. Los aspirantes deberán cargar en el aplicativo dispuesto por la institución de educación superior encargada del proceso de selección los documentos que se deben adjuntar escaneados, para la **verificación de los requisitos mínimos**, y son los siguientes:

1. Cédula de ciudadanía ampliada por ambas caras, certificado de documento en trámite expedido por la Registraduría y/o pasaporte.
2. Título(s) académico(s) o acta(s) de grado, o certificación de terminación de materias del respectivo centro universitario, conforme a los requisitos de estudio exigidos en el proceso de selección para ejercer el cargo al cual aspira, así como la **Tarjeta Profesional** en los casos reglamentados por la ley.
3. Certificaciones de experiencia expedidas por la autoridad competente de la respectiva institución pública o privada, ordenadas cronológicamente de la más reciente a la más antigua.

Estos documentos deberán contener, como mínimo, las especificaciones previstas en la presente Resolución.

PARÁGRAFO 1. El cargue de los documentos es una obligación a cargo del aspirante y se efectuará únicamente a través del aplicativo dispuesto para dicho proceso, de acuerdo con el documento anexo denominado “INFORME HERRAMIENTA TECNOLÓGICA DE INSCRIPCIÓN”. Una vez cerrada la etapa de inscripción, la información cargada en el aplicativo para efectos de la verificación de requisitos mínimos es inmodificable.

PARÁGRAFO 2. Cuando el aspirante no presente la documentación que acredite los requisitos mínimos de que trata este artículo, se entenderá que desiste de continuar en el proceso de selección y, por tanto, quedará excluido del concurso, sin que por ello pueda alegar derecho alguno.

Continuación de la Resolución

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

PARÁGRAFO 3. Los aspirantes varones que queden en lista de elegibles y sean nombrados en estricto orden en los cargos vacantes objeto del presente proceso de selección deberán, al momento de tomar posesión del cargo, presentar la Libreta Militar, exceptuando las personas declaradas no aptas, exentas o que hayan superado la edad máxima de incorporación a las filas, de acuerdo con lo establecido en el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 1780 de 2016.

PARÁGRAFO 4. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7° del Decreto 1352 de 2013, los integrantes principales de las Juntas de Calificación de Invalidez no podrán tener vinculación alguna, ni realizar actividades relacionadas con la calificación del origen, fecha de estructuración y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales en las entidades administradoras del sistema de seguridad social integral, ni con sus entidades de dirección, vigilancia y control.

Para el efecto, se deberá radicar en la Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo antes de la fecha de posesión para el nuevo periodo de vigencia, certificación en la que conste la no vinculación a la que hace referencia el inciso anterior, la cual se entenderá presentada bajo la gravedad de juramento. En caso de no presentar dicha certificación, no se podrá posesionar y su nombre será excluido de la lista de elegibles.

Dicha certificación no les será exigible a los integrantes suplentes que designe el Ministerio del Trabajo, salvo que sea designado como integrante principal de manera permanente, caso en el cual deberá allegar la certificación antes de posesionarse como integrante permanente de la junta.

ARTÍCULO 18. PRESELECCIÓN. La verificación del cumplimiento de los requisitos mínimos para el cargo al cual se aspira no constituye una prueba ni un instrumento de selección, sino una condición obligatoria de orden constitucional y legal que, de no cumplirse, genera el retiro del aspirante en cualquier etapa del proceso de selección.

La etapa de preselección consiste en el análisis de los documentos aportados por los aspirantes al momento de su inscripción en el proceso de selección, con el fin de acreditar la formación académica y la experiencia requerida, y contrastar dicha información con los requisitos mínimos exigidos para el perfil al cual se hayan postulado.

A partir de ese análisis se determinará si el aspirante acreditó, en términos de cantidad y calidad, los soportes de educación y experiencia necesarios para cumplir con los requisitos mínimos establecidos para el cargo al cual aspira y, en consecuencia, si puede continuar en las siguientes etapas del proceso de selección.

En caso contrario, cuando un aspirante no acredite alguno de los requisitos mínimos exigidos, al ser esta una etapa de carácter eliminatorio, quedará excluido del proceso de selección y no podrá continuar su participación en las etapas subsiguiente.

En la etapa de preselección se estudiarán única y exclusivamente los documentos cargados por los aspirantes al momento de su inscripción, resultando improcedente su subsanación, corrección, reemplazo, modificación o inclusión de documentos adicionales por fuera de los términos establecidos para su cargue, los cuales se considerarán extemporáneos.

Continuación de la Resolución

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

Los soportes de educación y experiencia acreditados por los aspirantes serán sometidos al análisis de verificación del cumplimiento de los requisitos mínimos con base en los perfiles de los cargos a los cuales se postulen.

La Universidad de Pamplona, como institución de educación superior encargada del proceso de selección, realizará la verificación del cumplimiento de los requisitos mínimos de todos los aspirantes inscritos, con base exclusivamente en la documentación aportada a través del aplicativo dispuesto para tal fin y de conformidad con el cronograma establecido para el proceso de selección.

Los aspirantes que acrediten el cumplimiento de los requisitos mínimos serán admitidos para continuar en el proceso de selección, mientras que aquellos que no los acrediten serán inadmitidos y no podrán continuar en el proceso de selección.

De acuerdo con lo anterior, los soportes de educación y experiencia acreditados por los aspirantes serán sometidos al análisis de verificación del cumplimiento de requisitos mínimos con base en los perfiles de los cargos a los cuales se postulen y que se describen en el documento anexos denominado *“PERFILES CONVOCATORIA JUNTA NACIONAL Y REGIONALES DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, EN CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 6 DEL DECRETO 1352 DE 2013 Y DE LAS ÓRDENES JUDICIALES VIGENTES”*

ARTÍCULO 19. RESULTADOS DE LA PRESELECCIÓN. Los resultados de la etapa de preselección serán publicados en la página web de la institución de educación superior encargada del proceso de selección y podrán ser consultados por los aspirantes a través del aplicativo dispuesto para el proceso de selección, de conformidad con el documento anexo denominad *“INFORME HERRAMIENTA TECNOLÓGICA DE INSCRIPCIÓN”*

La fecha a partir de la cual los aspirantes podrán consultar los resultados será informada mediante aviso publicado a través de los canales oficiales de la página web de la a institución de educación superior encargada del proceso de selección, con una antelación no inferior a **cinco (5) días** respecto de la fecha prevista para la publicación de los resultados.

La publicación de los resultados se realizará garantizando los principios de publicidad, transparencia y debido proceso, indicando el estado de cada aspirante dentro del proceso de selección conforme al resultado de la verificación del cumplimiento de los requisitos mínimos.

Contra los resultados publicados procederán los mecanismos de reclamación previstos en la presente convocatoria, dentro de los términos que se informen mediante los canales oficiales de la página web de la institución de educación superior encargada del proceso de selección.

Continuación de la Resolución

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

ARTÍCULO 20. RECLAMACIONES FRENTE A LOS RESULTADOS DE LA PRESELECCIÓN. Las reclamaciones contra los resultados de la Preselección se presentarán por los aspirantes de conformidad con el procedimiento dispuesto para tal fin, según documento anexo denominado “GUÍA DE ORIENTACIÓN AL ASPIRANTE PROCEDIMIENTO REGISTRO DE RECLAMACIONES”, frente a sus propios resultados y no frente a los de otros aspirantes, y dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la fecha de publicación de los mismos.

PARÁGRAFO 1. En garantía de los principios rectores que rigen el presente proceso y del derecho a la igualdad de los aspirantes inscritos, no se tramitarán las reclamaciones presentadas por medios diferentes al aplicativo previamente, ni por fuera de los términos previstos para dicho fin, por considerarse extemporáneas.

PARÁGRAFO 2. Contra la decisión que resuelve estas reclamaciones no procede recurso alguno.

PARÁGRAFO 3. En la fecha que se disponga para las reclamaciones, la cual será informada con la respectiva antelación, los aspirantes podrán ingresar al aplicativo con su usuario y contraseña, donde podrán consultar la decisión que resolvió la reclamación presentada y los resultados definitivos de la preselección, que serán entregados en términos de admitido o no admitido.

Es importante precisar que el medio oficial de comunicación del presente proceso de selección es el sitio web de la Universidad de Pamplona, en calidad de la institución de educación superior encargada del proceso de selección.

ARTÍCULO 21. RESULTADOS DEFINITIVOS DE LA PRESELECCIÓN. Los resultados definitivos de la etapa de preselección, correspondientes al estado de admitidos y no admitidos para el cargo al cual se haya inscrito el aspirante, serán publicados en la página web de la Universidad de Pamplona, en calidad de institución de educación superior encargada del proceso de selección.

Dichos resultados podrán ser consultados por los aspirantes a través del aplicativo dispuesto para tal fin, ingresando con su respectivo usuario y contraseña, en la fecha que sea informada mediante aviso publicado a través de los canales oficiales de la página web de la Universidad de Pamplona, en calidad de institución de educación superior encargada del proceso de selección.

ARTÍCULO 22. APLICACIÓN DE PRUEBAS. Las pruebas tendrán como finalidad evaluar de manera integral los conocimientos, personalidad y aptitudes, además de habilidades, competencias, criterios técnicos y éticos requeridos para el ejercicio de las funciones propias de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez, garantizando la objetividad, pertinencia y alineación con el marco normativo vigente.

En el presente proceso de selección se aplicarán la prueba de conocimientos y la prueba psicotécnica de personalidad y aptitudes a los admitidos en la etapa de preselección.

Continuación de la Resolución

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

La distribución ponderada de las pruebas será la siguiente:

Etapas	Puntaje máximo	Puntaje Mínimo Aprobatorio	Peso Porcentual en el proceso	Carácter
1. Prueba de Conocimientos	100 puntos	65 puntos	60 %	Eliminatorio
2. Prueba de personalidad	100 puntos	No aplica	30%	Clasificatorio
3. Prueba de aptitudes	100 puntos	No aplica	10%	Clasificatorio
Total			100%	—

PARÁGRAFO 1. Prueba de conocimientos para los integrantes de la Junta Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez, evaluará entre otros aspectos:

1. El manejo del Manual Único de Calificación de Invalidez.
2. El Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional.
3. Los manuales usados para la calificación en los regímenes de excepción conforme a lo dispuesto en el Decreto 1352 de 2013.
4. Normas sobre el procedimiento, el proceso de calificación del origen, la pérdida de la capacidad laboral u ocupacional, la fecha de estructuración y demás normas técnicas y jurídicas relacionadas.
5. Conocimientos respecto al Sistema General de Seguridad Social Integral.
6. Código Disciplinario Único.
7. Y demás requeridos para el ejercicio de las funciones de los perfiles convocados.

PARÁGRAFO 2. La prueba de conocimientos para el director administrativo y financiero como integrante de la junta nacional y regionales de calificación de invalidez, evaluará entre otros aspectos:

1. Sistema General de Seguridad Social Integral.
2. Código Disciplinario Único.
3. Normatividad vigente sobre el funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez.
4. Manejo adecuado de los recursos públicos.
5. Conocimientos financieros.
6. Modalidades de contratación laboral y de prestación de servicios.

PARÁGRAFO 3. La prueba de conocimientos para el abogado como integrante de la Junta Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez, evaluará entre otros aspectos:

1. Sistema General de Seguridad Social Integral.
2. Código Disciplinario Único.
3. Normatividad vigente sobre el funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez.
4. Derecho laboral y de la seguridad social.
5. Derecho procesal y administrativo.

Continuación de la Resolución

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

6. Modalidades de contratación laboral y de prestación de servicios.
7. Normas sobre los Procedimientos, Procesos de Calificación de Origen, Pérdida de la Capacidad Laboral u Ocupacional.

PARÁGRAFO 4. La prueba de conocimientos se desarrollará bajo la metodología de prueba de juicio situacional, orientada a evaluar de manera objetiva y contextualizada el desempeño esperado de los aspirantes en el ejercicio de la función calificadora.

Este tipo de prueba tendrá como propósito obtener una muestra representativa de la conducta profesional que se requiere en los procesos de calificación de la pérdida de la capacidad laboral, permitiendo valorar la capacidad del aspirante para aplicar conocimientos técnicos, normativos y procedimentales en situaciones reales o verosímiles propias de la labor de las Juntas de Calificación de Invalidez.

La prueba se construirá a partir de la presentación de un caso o situación hipotética relacionada con el ejercicio de las funciones propias de las Juntas de Calificación de Invalidez, tales como la determinación del origen de la contingencia, la evaluación de la pérdida de la capacidad laboral, la estructuración de la invalidez, el análisis de la documentación clínica y ocupacional, y la emisión del dictamen correspondiente.

Cada caso contendrá un contexto técnico, normativo y procedimental, en el cual se situará al aspirante frente a un evento que deberá resolver conforme a la normativa vigente y a los principios que rigen la calificación de invalidez.

A partir del caso planteado, se formularán entre tres (3) y cinco (5) enunciados, cada uno de los cuales corresponderá a un planteamiento específico que exige la toma de una decisión técnica, jurídica o administrativa.

Para cada enunciado se presentarán tres (3) opciones de respuesta, identificadas como A, B y C, de las cuales solo una será correcta, en la medida en que represente la solución más adecuada, efectiva y conforme al marco normativo, técnico y ético aplicable a la situación descrita.

PARÁGRAFO 5. Pruebas psicotécnicas constituyen herramientas técnicas orientadas a la evaluación objetiva de características de personalidad y aptitudes de los aspirantes, con el propósito de identificar su nivel de ajuste frente a las exigencias del cargo.

Estas pruebas se fundamentan en métodos de medición psicológica estructurados y estandarizados, que permiten obtener información comparable entre los participantes, contribuyendo a reducir la subjetividad en la toma de decisiones dentro del proceso de selección.

En este contexto, la prueba psicotécnica se entiende como un instrumento diseñado para medir, de manera sistemática, variables relacionadas con la personalidad y las aptitudes, a través de procedimientos que garantizan condiciones de validez y confiabilidad, proporcionando insumos técnicos para la valoración integral de los aspirantes.

Continuación de la Resolución

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

PARÁGRAFO 6. Estas pruebas se aplicarán en una única fecha y hora, exclusivamente para los aspirantes que superaron la etapa de preselección por haber acreditado los requisitos mínimos de educación y experiencia exigidos por el cargo ofertado.

ARTÍCULO 23. RESULTADOS DE LA PRUEBA DE CONOCIMIENTO. Los resultados obtenidos por los aspirantes en la prueba de conocimiento serán publicados en la página web de la Universidad de Pamplona, en calidad de institución de educación superior encargada del proceso de selección y podrán ser consultados a través del aplicativo dispuesto para tal fin.

La fecha a partir de la cual los aspirantes podrán consultar los resultados será informada mediante aviso publicado por los canales oficiales de la página web de la Universidad de Pamplona, con una antelación no inferior a cinco (5) días respecto de la fecha prevista para dicha publicación.

PARÁGRAFO 1. La Prueba de Conocimientos tendrá carácter ELIMINATORIO con un puntaje mínimo aprobatorio de 65 puntos.

PARÁGRAFO 2. Los aspirantes que NO obtengan el “PUNTAJE MÍNIMO APROBATORIO” en la Prueba de Conocimientos, que es Eliminatoria, no continuarán en el proceso de selección y, por lo tanto, serán excluidos del mismo.

ARTÍCULO 24. RECLAMACIONES FRENTE A LOS RESULTADOS DE LA PRUEBA DE CONOCIMIENTO. Las reclamaciones contra los resultados de la prueba de conocimiento se presentarán por los aspirantes únicamente a través de la plataforma dispuesta para tal fin por la Universidad de Pamplona, en calidad de institución de educación superior encargada del proceso de selección, frente a sus propios resultados y no frente a los de otros aspirantes, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la fecha de publicación de los mismos.

PARÁGRAFO 1. No se tramitarán reclamaciones que se encuentren fuera del procedimiento de reclamaciones, que se encuentra en el documento anexo denominado “GUÍA DE ORIENTACIÓN AL ASPIRANTE PROCEDIMIENTO REGISTRO DE RECLAMACIONES”.

PARÁGRAFO 2. Contra la decisión que resuelva estas reclamaciones no procede recurso alguno.

PARÁGRAFO 3. Los aspirantes podrán consultar la decisión que resuelva su reclamación en la fecha que se disponga para tal fin, a través del aplicativo dispuesto para tal fin, con su respectivo usuario y contraseña.

ARTÍCULO 25. RESULTADOS DEFINITIVOS DE LA PRUEBA DE CONOCIMIENTO. Resueltas las reclamaciones, la Universidad de Pamplona, en calidad de institución de educación superior encargada del proceso de selección, publicará los resultados definitivos de la prueba de conocimiento, los cuales serán consultables por los aspirantes a través del aplicativo dispuesto para tal fin.

Continuación de la Resolución

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

PARAGRAFO 1. Se publicarán los resultados definitivos del puntaje final obtenido por cada aspirante, que hubiera logrado el puntaje mínimo eliminatorio de la prueba de conocimiento señalado en el artículo 22 de la presente resolución.

ARTÍCULO 26. CONSOLIDACIÓN DEL RESULTADO FINAL. El resultado final del proceso de selección se obtendrá con la sumatoria ponderada de los puntajes obtenidos por cada aspirante en las pruebas de conocimiento, personalidad y aptitudes, de conformidad con la estructura de evaluación establecida en la presente Resolución.

PARÁGRAFO 1. La Prueba Psicotécnica de personalidad y aptitudes tendrá carácter CLASIFICATORIO y otorgará puntaje de acuerdo a su valor ponderado asignado en el artículo 22 de la presente resolución.

PARÁGRAFO 2. La consolidación del resultado final se realizará exclusivamente respecto de los aspirantes que hayan superado las etapas eliminatorias y cumplido la totalidad de los requisitos exigidos para su permanencia en el proceso.

PARÁGRAFO 3. Contra la consolidación de resultados finales no procede recurso alguno.

ARTÍCULO 27. CRITERIOS DE DESEMPATE. Cuando dos o más aspirantes obtengan el mismo puntaje final, se resolverá el empate atendiendo sucesivamente los siguientes criterios:

1. El mayor puntaje obtenido en la prueba de conocimientos.
2. El mejor desempeño en la prueba de personalidad.
3. El aspirante que demuestre haber cumplido con el deber de votar en las elecciones inmediatamente anteriores, de conformidad con el artículo 2, numeral 3 de la Ley 403 de 1997.
4. El que demuestre su calidad de víctima, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Ley 1448 de 2011.
5. Si persiste el empate, se definirá mediante sorteo realizado por la Universidad de Pamplona y el Ministerio del Trabajo, dejando constancia en acta.

ARTÍCULO 28. LISTA DE ELEGIBLES. Con base en los resultados finales del concurso se conformarán la lista de elegibles para la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y las listas de elegibles para cada una de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.

La lista de elegibles será publicada en la página web de la Universidad de Pamplona, en calidad de institución de educación superior encargada del proceso de selección y podrá ser consultada a través del aplicativo dispuesto para el desarrollo del proceso.

PARÁGRAFO 1. Las listas de elegibles servirán como base para la conformación correspondiente de las juntas nacional y regionales de calificación de invalidez, de conformidad con las necesidades del servicio y las normas que regulan la conformación de las mismas.

Continuación de la Resolución

“Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”

ARTÍCULO 29. MODIFICACIÓN, ACLARACIÓN Y CORRECCIÓN DE ACTUACIONES.

Antes de la publicación definitiva de las listas de elegibles, el Ministerio del Trabajo podrá modificar, aclarar o corregir actuaciones del proceso cuando existan errores materiales, formales o de transcripción, o cuando circunstancias debidamente justificadas así lo exijan.

Las modificaciones, aclaraciones o correcciones deberán publicarse por los mismos medios oficiales utilizados para la divulgación del proceso y no podrán desconocer los principios de, igualdad, objetividad, transparencia y publicidad, imparcialidad, eficacia y continuidad del servicio público.

En ningún caso dichas actuaciones podrán implicar la alteración arbitraria de los resultados o la vulneración de derechos de los aspirantes.

ARTÍCULO 30. VIGENCIA. La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

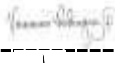
Los documentos anexos, que hagan parte integral de la convocatoria se entenderán incorporados a la presente Resolución para todos los efectos legales y administrativos.

Quedan vigentes, para efectos interpretativos y de ejecución del proceso, las disposiciones normativas aplicables al concurso público y objetivo para la selección de los integrantes de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dada en Bogotá, D.C a los 10 ABR 2026


ANTONIO ERESMID SANGUINO PAEZ
Ministro del Trabajo

Funcionario/Contratista	Nombre	Cargo	Firma
Proyectado por:	Pedro Emilio Jaimes Delgado	Contratista	
Proyectado por:	Ximena Rocío Rodríguez Gámez	Contratista	
Proyectado por:	Juan Sebastián Mercado Correa	Contratista Asesor	
Revisado por:	Álvaro Fernández Maury	Contratista Asesor	
Revisado por:	Pedro Augusto Barbosa Gómez	Contratista Asesor	
Revisado por:	Daniel Felipe Mantilla Avendaño	Contratista Asesor	
Aprobado por:	Wilmar Julián Rincón Marino	Director de Riesgos Laborales	
Aprobado por:	Camila Andrea Bohórquez Rueda	Jefe Oficina Asesora Jurídica	
Aprobado por:	Laura Gabriela Curiel Aguancha	Asesora del Despacho del señor Ministro Grado 1020-15	
Aprobado por:	Alejandro Cerón Rodríguez	Asesor del Despacho del señor Ministro Grado 1020-16	
Aprobado por:	Sandra Milena Muñoz Canas	Viceministra de Relaciones Laborales e Inspección	
Aprobado por:	Gersson Jair Castillo Daza	Secretario General (E)	

Declaramos que el documento ha sido elaborado y revisado conforme a las normas y disposiciones legales vigentes, y que su contenido refleja fielmente los criterios jurídicos y técnicos aplicables.



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN A**

Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., dos (2) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00 (4697-2013)

Demandante: CARLOS ALBERTO LÓPEZ CADENA

Demandado: LA NACIÓN – MINISTERIO DEL TRABAJO

Tema: Legalidad de los artículos 5, 6, 8 y 9 (incluido el párrafo), inciso segundo del artículo 46, y párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013. – reserva legal - exceso en la potestad reglamentaria – derecho a la igualdad – libertad de escoger profesión u oficio – non bis in ídem.

LEY 1437 DE 2011 – SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

I. ASUNTO

La Sala de la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado decide la demanda de nulidad interpuesta por Carlos Alberto López Cadena en contra de los artículos 5, 6, 8, 9; inciso segundo del artículo 46 y párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013.

II. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones

El texto de las disposiciones demandadas es el siguiente:

**«DECRETO 1352 DE 2013
(junio 26)
D.O. 48.834, junio 27 de 2013**



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política y los artículos 16, 17, 18, 19 y 20 de la Ley 1562 de 2012, y

(...)

Artículo 5°. Conformación de las Juntas de Calificación de Invalidez. Las Juntas de Calificación de Invalidez se integrarán de acuerdo con las listas de elegibles conformadas a través del concurso efectuado por el Ministerio del Trabajo.

El periodo de vigencia de funcionamiento de las juntas será de tres (3) años a partir de la fecha de posesión de los integrantes de cada Junta que señale el Ministerio del Trabajo.

El Ministerio del Trabajo determinará la conformación de las Juntas de Calificación de Invalidez y como mínimo tendrá el siguiente número de integrantes:

1. Junta Nacional de Calificación de Invalidez

Se conforma por cinco (5) integrantes, así:

- a) Tres (3) médicos: Dos (2) con título de especialización en Salud Ocupacional o Medicina del Trabajo o Laboral y uno (1) con título de especialización en Fisiatría, con una experiencia mínima de cinco (5) años en su especialidad;
- b) Un (1) Psicólogo, con título de especialización en Salud Ocupacional con una experiencia profesional mínima de cinco (5) años;
- c) Un (1) Terapeuta Físico u Ocupacional, con título de especialización en Salud Ocupacional, con una experiencia profesional mínima de cinco (5) años.

En la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, se podrán conformar el número de salas de decisión que determine el Ministerio del Trabajo, las cuales cada una deberá contar como mínimo con los cinco (5) integrantes y con los perfiles señalados en los literales a), b) y c) del presente numeral.

2. Juntas Regionales de Calificación de Invalidez

Las Juntas Regionales se clasificarán en Tipo A y Tipo B, y su conformación será de tres (3) integrantes, así:



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

a) Dos (2) médicos, los cuales deben tener especialización en Medicina Laboral o Medicina del Trabajo o Salud Ocupacional y contar con una experiencia mínima de cinco (5) años;

b) Un (1) Psicólogo o Terapeuta Físico u Ocupacional, con título de especialización en Salud Ocupacional con una experiencia profesional mínima de cinco (5) años.

Las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez Tipo A, son: Bogotá y Cundinamarca, Valle del Cauca, Antioquia, Atlántico, Bolívar, Santander, Norte de Santander, Magdalena, Córdoba, Sucre, Cesar, Quindío, Risaralda, Caldas, Nariño, Cauca, Huila, Tolima, Boyacá y Meta.

Las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez Tipo B, son: Arauca, Chocó, Guajira, Putumayo, Guaviare, Vaupés, Caquetá, Casanare, Guainía, Vichada, Amazonas y San Andrés y Providencia.

En las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, se podrán conformar el número de salas de decisión que determine el Ministerio del Trabajo, las cuales cada una deberá contar como mínimo con los tres (3) integrantes y con los perfiles señalados en los literales a) y b) del presente numeral.

Parágrafo 1°. En cualquier momento el Ministerio del Trabajo podrá definir juntas regionales con la misma conformación de cinco (5) integrantes de la Junta Nacional. En este caso, de conformarse salas de decisión en estas juntas, deberán contar con cinco (5) integrantes cada una.

Parágrafo 2°. El Ministerio del Trabajo designará los integrantes suplentes, teniendo en cuenta el orden de la lista de elegibles.

Parágrafo 3°. De conformidad con el parágrafo 2° del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no podrán permanecer más de dos (2) periodos continuos en las juntas.

Parágrafo 4°. La no posesión de las personas designadas por el Ministerio del Trabajo como integrantes principales o suplentes generará su exclusión de la lista de elegibles.

Artículo 6°. Proceso de selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez. El Ministerio del Trabajo por intermedio de una universidad de reconocido prestigio y con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, de conformidad con el artículo 142 del Decreto ley 19 de 2012, realizará un concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez establecerá la lista de elegibles mediante la cual se conformarán sus miembros e integrantes, a partir del mayor puntaje.



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

Los términos y bases del concurso establecerán los parámetros y criterios para desarrollar el proceso de selección de los integrantes, como mínimo deberá incluir:

a) Conocimientos del manejo de los Manuales de Calificación de las personas objeto de dictamen que puedan llegar a juntas como: Manual Único de Calificación de Invalidez, Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, los manuales usados para la calificación en los regímenes de excepción conforme al presente decreto, así como las normas sobre el procedimiento, proceso de calificación del origen, pérdida de la capacidad laboral u ocupacional, fecha de estructuración y demás normas técnicas y jurídicas relacionadas, así como conocimientos respecto al Sistema General de Seguridad Social Integral, Código Disciplinario Único y demás requeridas para el ejercicio de sus funciones;

b) Experiencia mínima requerida de conformidad con el artículo anterior;

c) Pruebas psicotécnicas de personalidad y aptitudes.

De igual forma establecerá los términos y bases del concurso para desarrollar el proceso de selección del miembro de la junta denominado Director Administrativo y Financiero, que como mínimo deberá incluir conocimientos respecto al Sistema General de Seguridad Social Integral, Código Disciplinario Único, normatividad vigente sobre el funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, conocimiento sobre el manejo adecuado de los recursos públicos, conocimientos financieros, conocimientos en las modalidades de contratación laboral y de prestación de servicios.

Parágrafo 1°. El Ministerio del Trabajo a partir de la vigencia del presente decreto y hasta que se realice el próximo concurso, podrá nombrar de manera provisional integrantes para las juntas actuales y las que hagan falta por conformar y su periodo de actuación será hasta culminar el periodo de vigencia de los actuales integrantes utilizando para ello la lista de elegibles vigente.

Si una vez agotada esta lista, aún faltan juntas por conformarse, podrá seleccionarse directamente sus integrantes sin concurso y con las hojas de vida que el Ministerio del Trabajo tenga disponibles y que cumplan con los requisitos exigidos en el artículo de conformación de juntas de calificación de invalidez.

Parágrafo 2°. El Ministerio del Trabajo podrá modificar el número de los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez y de salas de decisión, atendiendo las necesidades propias de la región conforme a las estadísticas de procesos de calificación, población atendida y el funcionamiento de la junta.

Parágrafo 3°. El Ministerio del Trabajo podrá conformar cuantas salas de decisión sean requeridas, en cualquier momento con las listas de elegibles vigentes y su funcionamiento será hasta iniciar el periodo de la nueva Junta.



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

Artículo 8°. Integrantes, miembros y trabajadores de las juntas de calificación de invalidez. Las Juntas Regionales y la Nacional tendrán el siguiente personal:

1. Integrantes: Son los médicos, psicólogos o terapeutas, quienes emiten los correspondientes dictámenes.
2. Miembros: Son aquellas personas que son designadas para ejercer funciones de Director Administrativo y Financiero, existiendo uno (1) por cada junta, sin importar el número de salas que existan.
3. Trabajadores: Los trabajadores de las Juntas se dividen en trabajadores dependientes e independientes, los dependientes se rigen por el código sustantivo de trabajo y los independientes con contrato de prestación de servicios conforme a las normas civiles.

Artículo 9°. Personal administrativo de las Juntas de Calificación de Invalidez. Las Juntas Regionales y la Nacional tendrán el siguiente personal administrativo que está conformado por:

1. Director Administrativo y Financiero, con experiencia profesional de cinco (5) años, de los cuales mínimo tres (3) deben ser en temas relacionados con funciones administrativas y financieras, será seleccionado mediante concurso.
2. Contador público con vinculación laboral o por prestación de servicios, con experiencia profesional mínima de dos (2) años.
3. Revisor fiscal vinculado mediante contrato de prestación de servicios, con experiencia relacionada mínima de dos (2) años.
4. Personal de apoyo profesional, administrativo y asistencial según se requiera.

Parágrafo. Corresponde a los integrantes principales y miembros de las respectivas juntas el reconocimiento de salarios, prestaciones sociales, seguridad social y demás derechos consagrados en las normas laborales vigentes del personal con vinculación laboral, así como de los honorarios del personal con prestación de servicios.

(...)

Artículo 46. Competencia del Ministerio del Trabajo. El Ministerio del Trabajo realizará visitas de supervisión, inspección y control administrativo, operativo y de gestión financiera de las Juntas de Calificación de Invalidez, y verificará, entre otros aspectos, los tiempos de resolución de casos, la notificación y participación de las partes involucradas en los procesos de calificación, violación de los términos de tiempo y procedimientos del presente decreto y de la reglamentación del Sistema General de Riesgos Laborales.

Prevía investigación y con el cumplimiento del debido proceso, el Director Territorial del Ministerio del Trabajo, podrá imponer multas en



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

forma particular a cada integrante de las Juntas hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes según la gravedad de la falta, las cuales serán a favor del Fondo de Riesgos Laborales.

La primera instancia de las sanciones e investigaciones administrativas corresponden al Director Territorial, y la segunda instancia será la Dirección de Riesgos Laborales.

(...)

Artículo 49. Impedimentos y recusaciones. Los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez estarán sujetos al régimen de impedimentos y recusaciones aplicable a los Jueces de la República, conforme con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil, o las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.

El integrante tan pronto como advierta la existencia de alguna causal de impedimento, dentro de los tres (3) días siguientes de su conocimiento, lo manifestará con escrito motivado al Director Administrativo y Financiero, quien convocará a los integrantes principales de la Junta o sala según sea el caso para que resuelvan el impedimento o la recusación, la decisión deberá ser firmada por la mayoría de sus integrantes; en caso de que lo consideren infundado le devolverán el expediente al integrante que lo venía conociendo.

Aceptado el impedimento o recusación, el Director Administrativo y Financiero, procederá a llamar al suplente o a solicitar a la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo un integrante ad hoc según sea el caso.

Parágrafo 1°. A los integrantes suplentes y los que sean designados ad hoc no se les aplicarán los impedimentos establecidos en el artículo 19 de la Ley 1562 del 2012, pero no podrán tener ninguna relación directa o indirecta con la entidad o institución que calificó en primera oportunidad o que presentó la inconformidad, si se presentara esta circunstancia, el Director Administrativo y Financiero, solicitará otro ad hoc.

Parágrafo 2°. Para el trámite del impedimento o recusación, se surtirán los procedimientos y términos establecidos en el Código de Procedimiento Civil y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Parágrafo 3°. Los integrantes principales de las Juntas de Calificación de Invalidez no podrán prestar a título personal o por interpuesta persona servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con sus funciones, en ninguna Entidad durante y hasta por el término de dos (2) años después de su retiro como integrante principal de la Junta de Calificación de Invalidez.

El integrante principal y suplente de la Junta de Calificación de Invalidez, no podrá de manera indefinida prestar a título personal o por interpuesta persona servicios de asistencia, representación o asesoría en los asuntos concretos que conoció en ejercicio de sus funciones».



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00
Número interno: 4697-2013
Demandante: Carlos Alberto López Cadena

2.2. Normas violadas y concepto de la violación.

El demandante invocó las siguientes normas:

- De la Constitución Política: artículos 6, 13, 25, 26, 29, 53, 150 numeral 7 y 189, numeral 11.
- Ley 1562 de 2012: artículo 16, e inciso segundo del artículo 19.

Primer cargo. En relación con los artículos 5, 6, 8 y 9 del Decreto 1352 de 2013, afirmó que son contrarios al principio de reserva de ley, toda vez que fijar la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez es una competencia exclusiva del Congreso de la República de acuerdo con el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución Política de 1991.

Para sustentar su dicho argumentó que, la Corte Constitucional en la sentencia C-306 de 2004 señaló que corresponde al legislador crear, suprimir o fusionar entidades del orden nacional y establecer sus objetivos y estructura orgánica, y que para tal efecto debe determinar elementos tales como: (i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y su consecuente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

Con fundamento en la sentencia en referencia indicó que el Congreso debe señalar cuáles son los órganos superiores de dirección y administración de las juntas de calificación de invalidez, así como la forma de integración y designación de sus titulares, por lo que no era posible trasladarle esta función al Gobierno Nacional.



De manera que, en la sentencia C -1002 de 2004 se hizo referencia expresa a la naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez, y se estableció que se trata de entidades del orden nacional, por lo que su estructura orgánica la debe fijar el legislador.

Segundo cargo. Respecto de los artículos 5, 6, 8 y 9 del Decreto 1352 de 2013, manifestó que el Gobierno Nacional no se limitó a expedir un reglamento, sino que ejerció una facultad legislativa, lo que va en contra del principio de reserva de ley, y excedió el alcance del inciso segundo del artículo 16 de la Ley 1562, pues en este expresamente se concedieron facultades para «reglamentar» la Ley 1562 de 2012.

Tercer cargo. Para el demandante el párrafo tercero del artículo 5° del Decreto 1352 de 2013 es contrario al derecho fundamental a la igualdad, puesto que limita el derecho de los miembros de las juntas nacionales y regionales de calificación de invalidez a permanecer en estas máximo por dos períodos, sin que exista una justificación y sin que la medida sea proporcional.

Cuarto Cargo. En relación con el párrafo tercero del artículo 5 del Decreto 1352 de 2013 adujo que este vulnera el derecho fundamental a escoger profesión u oficio contenido en el artículo 26 de la Constitución Política, pues no existe en la norma una justificación de la limitación en la conformación de las juntas de invalidez a dos períodos, por lo que resulta arbitraria y rompe el núcleo esencial del derecho invocado.

Quinto cargo. El demandante señaló que el inciso segundo del artículo 46 del Decreto 1352 de 2013 es contrario al artículo 29 de la Constitución Política, concretamente en el aparte en el que estableció que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho, puesto que en el artículo 55 del Código Disciplinario Único se establece la sanción de multa que es concurrente con la prevista en la norma demandada.



Sexto cargo. Respecto del párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013 indicó que este resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución Política pues contiene una inhabilidad para prestar servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones del cargo por el término de los dos años posteriores al retiro como integrante de la junta, y estas solo pueden ser establecidas por el legislador.

Séptimo cargo. Según el demandante el párrafo del artículo 9 del Decreto 1352 de 2013 debe ser declarado nulo, porque es contrario a lo establecido en el artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, ya que le traslada la responsabilidad sobre salarios, prestaciones sociales y demás derechos consagrados en normas laborales a los miembros de las juntas de calificación individualmente considerados, cuando esta recae en la persona jurídica.

2.3. La reforma de la demanda

El señor López Cadena reformó la demanda para señalar que se presentó un hecho sobreviniente, consistente en la expedición de la sentencia C-914 de 2013 en la que se declaró la inexequibilidad de las siguientes expresiones de la Ley 1562 de 2012:

i) "serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo", contenida en el párrafo primero del artículo 16, y (ii) "los integrantes principales y suplentes de las juntas regionales de invalidez, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo", contenida en el inciso 1º del artículo 19.



2.4. Contestación de la demanda.

El Ministerio del Trabajo¹ solicitó que se niegue la nulidad de los artículos demandados, con fundamento en los siguientes argumentos:

En relación con el primer cargo de nulidad, sostuvo que el Decreto 1352 de 2013 no desconoció el texto del numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política que establece la reserva de ley para la creación de entidades del orden nacional. Ello, porque la Corte Constitucional en la sentencia C – 914 de 2013 encontró que los artículos 16, 17, 19 y 20 de la Ley 1652 de 2012 se encuentran ajustados a la Carta Política, y como consecuencia de esto, afirmó que las facultades ejercidas a través del Decreto 1352 de 2013 tienen un fundamento legal claro.

Adicionalmente, sostuvo que el legislador creó las juntas de calificación de invalidez, estableció su estructura y los parámetros para que el gobierno las reglamentara.

Respecto del segundo cargo, en el que se solicitó la nulidad de los artículos 5, 6, 8 y 9 del Decreto 1352 de 2013 por ser contrarios al artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, adujo que estas normas no fueron expedidas en contra de lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C – 914 de 2013.

Bajo la misma idea precisó que, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de las siguientes expresiones del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012: «serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo»; y «los integrantes principales y suplentes de las juntas regionales de invalidez, en número impar serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo».

¹ Folios 38 a 43 del cuaderno principal y 54 a 62 del cuaderno que corresponde al expediente 1694-16



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

A partir de esto, puso de presente que el Decreto 1352 de 2013 fue expedido por el presidente de la República y no por el Ministerio del Trabajo, motivo por el cual no se excedió la potestad reglamentaria.

En cuanto al tercer cargo de violación, relativo a la vulneración del derecho a la igualdad por la limitación que se encuentra en el párrafo tercero del artículo 5 del Decreto 1352 de 2013 en relación con el periodo máximo como miembros de las juntas de calificación, manifestó que de ninguna manera se puede considerar violado este derecho fundamental, ya que la restricción no es discriminatoria, ni otorga un trato diferencial a ningún grupo poblacional.

En relación con el cuarto cargo, en el que se solicitó la nulidad del párrafo del artículo 5 del Decreto 1352 de 2013 por ser contrario al derecho fundamental para escoger profesión u oficio, sostuvo que para ser miembro de las juntas lo único que se requiere es pertenecer al área de la salud, y en el acto demandado no existe ninguna restricción para los profesionales del sector, por lo que no se desconoce la norma invocada.

Respecto del quinto cargo, en el que se solicita que se declare la nulidad del inciso segundo del artículo 46 del Decreto 1352 de 2013 por desconocer el principio de *non bis in idem*, puso de presente que este ya fue resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia C -914 de 2013, al revisar la constitucionalidad del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, en la cual se indicó que la competencia sancionatoria del Ministerio del Trabajo no es incompatible con la conferida a la Procuraduría General de la Nación.

En cuanto al sexto cargo, relativo a la nulidad del párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013 por ser contrario a lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución Política y 19 de la Ley 1562 de 2012, indicó que la inhabilidad allí establecida, está dirigida a que no se presenten conflictos de interés.



Finalmente en lo que atañe al último cargo, en el que se solicitó la nulidad del párrafo del artículo 9 del Decreto 1352 de 2013 por ser contrario al artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, en cuanto estableció que los miembros de las juntas de calificación responden directamente por los salarios y prestaciones sociales de los trabajadores, afirmó que la disposición se encuentra justificada porque la persona jurídica no tiene recursos propios ni patrimonio.

2.5. La suspensión provisional de los artículos 5, 6, 8 y 9 del Decreto 1352 de 2013.

El despacho ponente declaró la suspensión provisional de las anteriores disposiciones con base en las siguientes consideraciones:

«En este caso, no es necesario hacer valoraciones probatorias, ya que para realizar el referido análisis basta con una confrontación de los artículos demandados con las normas superiores invocadas por el actor.

En efecto, de lo expuesto surge la violación alegada, motivo por el cual se decretará la medida cautelar solicitada, suspendiendo, mientras se adelanta el proceso, los efectos de los artículos 5°, 6°, 8°, y 9° del Decreto Reglamentario 1362 de 2013, acto administrativo demandado. Lo anterior con base en los siguientes razonamientos:

-Porque la Ley 1562 de 2012 concedió facultades al Ministerio de Trabajo para expedir la reglamentación para: - el trámite de la segunda instancia que corresponde a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, respecto de las regionales; - la integración, administración operativa y financiera, los términos en tiempo y procedimiento para la expedición de dictámenes, funcionamiento y la inspección, vigilancia y control de estos aspectos, así como la regionalización del país para los efectos de funcionamiento de las Juntas, escala de honorarios a sus integrantes, procedimientos operativos y recursos de reposición y apelación; - para regir a los integrantes de las Juntas Nacional y regionales de la Calificación de Invalidez; - para organizar dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la referida ley, la estructura y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez como parte de la estructura del Ministerio de Trabajo;- para designar los



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

integrantes principales y suplentes de las Juntas Regionales y Nacional, en número impar;- fijar los honorarios de los integrantes de las juntas;- implementar un Plan Anual de Visitas para realizar la supervisión, inspección y control administrativo, operativo y de gestión financiera de las Juntas de Calificación de Invalidez y verificará, entre otros aspectos, los tiempos de resolución de casos, la notificación y participación real de las partes involucradas en los procesos, el cumplimiento del debido proceso y el respeto de los derechos legales de todas las partes.

Dicha reglamentación está prevista en el Decreto 1352 de 2000 "Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones." expedido en uso de las facultades reglamentarias conferidas por los artículos 16, 17, 18, 19 y 20. de la Ley 1562 del 11 de junio de 2012.

Luego, por virtud del Decreto demandado 1362 de 26 de junio 2013, el Ministerio de Trabajo desarrollo la facultad deferida por la Ley 1562 dentro de los parámetros señalados por el legislador.

-Porque el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política señala que corresponde al Presidente (sic) de la República como Jefe de Estado (sic), Jefe del Gobierno (sic) y Suprema Autoridad Administrativa: 11.- Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Esta potestad no se advierte desarrollada al amparo de la reserva del legislador contemplada en el artículo 150- numeral 7 de la Carta Política que señala: "Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; ..." y las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de invalidez son organismos del Sistema de la Seguridad Social del orden nacional, de creación legal, adscritas al Ministerio de Trabajo con personería jurídica, de derecho privado, sin ánimo de lucro.

Si bien es cierto la norma demandada se fundamenta en la Ley 1562 de 2012, era posible deducir que el Ministerio de Trabajo se extralimitó en su potestad reglamentaria, porque por disposición constitucional las normas de la referida Ley no



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01778-00
Número interno: 4697-2013
Demandante: Carlos Alberto López Cadena

podían habilitar el desarrollo reglamentario de un tema sujeto a reserva legal.

Cierto es que al hacerlo, se constata que el Congreso de la República difirió a la potestad reglamentaria la definición de elementos básicos de la estructura de las juntas de calificación de invalidez, que hacen parte de la estructura de la administración pública, violando así el mandato expreso del artículo 150-7, explicado en la sentencia C-1002 de 2004, y el cual comprende el deber de definir el modo de designación de sus miembros y órganos de dirección principales, invadiendo la reserva de ley.

Sobre el particular, esta Corporación se ha pronunciado respecto de la potestad reglamentaria señalando que:

“Las facultades reglamentarias establecidas por el artículo 189 numeral 11 de la Carta, tal como lo ha sostenido la Sala en reiteradas oportunidades, fueron instituidas por el Constituyente como un mecanismo tendiente a garantizar la cumplida ejecución de las leyes, siendo ese el único fin autorizado por ese mandato superior. Así las cosas, al hacer uso de tales potestades, el ejecutivo debe inspirarse en el único propósito de aclarar y hacer mucho más explícita la norma de carácter legal, en orden a facilitar su adecuada interpretación, ejecución y cumplimiento y viabilizar su estricta observancia. En ese contexto, ha de entenderse que las potestades a que alude el artículo constitucional anteriormente transcrito, no pueden ser ejercidas para ampliar o restringir los alcances de la Ley, apartándose de su sentido original y auténtico” (negrillas fuera de texto).

Visto lo anterior y dado el marco constitucional y legal que encuadra los artículos demandados del Decreto Reglamentario cuestionado en el presente proceso, puede concluirse que los artículos 5º, 6º, 8º, y 9º del Decreto Reglamentario 1352 de 2013 a cuyos textos se circunscribe la demanda de nulidad, y cuya razón de ser no puede ser superada por la medida cautelar solicitada, deben ser suspendidos provisionalmente, pues del análisis efectuado surge que al deferirse al reglamento la definición de elementos básicos de la estructura de las juntas de calificación de invalidez, que hacen parte de la estructura de la administración pública se quebrantó el principio de reserva legal dado que el ejecutivo reglamenta una materia que por expreso mandato superior es indelegable por parte del legislador en el reglamento. Debe recordarse que la discusión no gira en torno a cuál es el mecanismo adecuado



para acceder a las juntas, sino el respeto por la reserva de ley»².

2.6. Decisiones relevantes en el curso de la audiencia inicial

En el curso de la audiencia inicial, que se llevó a cabo el 14 de febrero de 2020³, debido a que no se presentaron excepciones previas, se fijó el litigio en los siguientes términos:

«Teniendo en cuenta la demanda, su reforma y la contestación, el problema jurídico a resolver consiste en determinar si el acto demandado vulneró los artículos 6, 13, 25, 26, 29, 53, 150 numeral 7, 189 numeral 11 de la Constitución Política y los artículos 16, inciso 2, y 19 de la Ley 1562 de 2012, es decir, si el acto demandado es contrario al principio de reserva de ley para la determinación de la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez, como entidades del orden nacional; si es contrario a los derechos fundamentales a la igualdad y a la libertad de escoger ocupación u oficio; a la garantía del non bis in idem y al derecho al debido proceso; si el decreto demandado no adelantó una labor de reglamentación sino de legislación al determinar al detalle los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y designación de los titulares de las juntas de calificación de invalidez»⁴.

2.5. Alegatos de conclusión

Dentro de la audiencia inicial, se corrió traslado para alegar de conclusión en los términos establecidos en el inciso final del artículo 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En esta etapa, el apoderado del Ministerio del Trabajo solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda⁵, para lo cual reiteró los argumentos de la contestación de la demanda.

² Auto de 3 de febrero de 2015, folios 79 a 92 cuaderno de medidas cautelares.

³ Folios 136 a 141 del cuaderno principal.

⁴ Folio 138 del cuaderno principal.

⁵ Folios 149 a 155 del cuaderno principal.



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00
Número interno: 4697-2013
Demandante: Carlos Alberto López Cadena

Adicionalmente, sostuvo que no existe reserva legal en la materia como quiera que los miembros de las juntas son privados que ejercen funciones públicas.

Por su parte, el señor López Cadena ratificó los argumentos de la demanda y señaló que en el caso concreto se produjo la figura del decaimiento del acto administrativo respecto de los artículos 5, 6, 8 y 9 del Decreto 1352 de 2013, porque en la sentencia C – 914 de 2013 se expulsaron del ordenamiento jurídico las normas en que se fundamentaron estas disposiciones.

2.6. Concepto del ministerio público

El agente del ministerio público no rindió concepto en el caso concreto.

III. CONSIDERACIONES

Como no se observa causal que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes consideraciones.

3.1. Competencia.

El Consejo de Estado es competente para conocer en única instancia de la demanda contra los artículos 5, 6, 8 y 9, inciso segundo del artículo 46, y párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011.

3.2. Problema jurídico.

De acuerdo con la fijación del litigio, los problemas jurídicos que la Sala debe resolver son los siguientes:

- Determinar si los artículos 5, 6, 8 y 9 del Decreto 1352 de 2013 son contrarios al contenido del numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, para lo cual será necesario establecer si existía reserva de ley para la fijación de la estructura orgánica de



las juntas de calificación de invalidez, como entidades del orden nacional.

- Establecer si los artículos 5, 6, 8 y 9 del Decreto 1352 de 2013 se deben declarar nulos por exceder el texto del artículo 16 de la Ley 1562, pues en este expresamente se concedieron facultades para «reglamentar» la ley 1562 de 2012 y no para legislar.

- La Sala se pronunciará respecto de la demanda de nulidad del párrafo tercero del artículo 5 del Decreto 1352 de 2013, para establecer si vulnera el derecho fundamental a la igualdad, en los términos que señala el demandante, esto es, que limita el derecho de los miembros de las juntas nacionales y regionales de calificación de invalidez a permanecer en estas máximo por dos períodos, sin que exista una justificación para esta restricción.

- Determinar si el párrafo tercero del artículo 5 del Decreto 1352 de 2013 desconoce el derecho fundamental a la escogencia de ocupación u oficio, por limitar a dos períodos la posibilidad de ser nombrado miembro de las juntas de calificación.

- Establecer si el inciso segundo del artículo 46 del Decreto 1352 de 2013 debe ser declarado nulo por desconocer el principio de *non bis in idem* y al derecho al debido proceso, al permitir una doble sanción de los miembros de las juntas de calificación de invalidez.

- Decidir si el artículo 49 del Decreto 1352 de 2013 resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución Política puesto que contiene una inhabilidad para prestar servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones del cargo por el término de los dos años posteriores al retiro como integrante de la junta, y estas solo pueden ser establecidas por el legislador.

- Establecer si el párrafo del artículo 9 del Decreto 1352 de 2013 debe ser declarado nulo, por ser contrario a lo establecido en el artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, ya que le traslada la



responsabilidad sobre salarios, prestaciones sociales y demás derechos consagrados en normas laborales a los miembros de las juntas de calificación individualmente considerados, cuando esta debe recaer en la persona jurídica.

3.4. Análisis de los cargos.

De manera previa, la Sala considera pertinente hacer referencia a la sentencia C -914 de 2013, en la cual la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley 1652 de 2012 que fueron desarrolladas a través del Decreto 1352 de 2013. Estudio, que resulta relevante para resolver los cuestionamientos aquí planteados.

3.4.1 Sentencia C- 914 de 2013- contenido y Alcance-.

En dicha providencia la Corte analizó de fondo dos cargos de inexequibilidad, y se inhibió de otros cinco. En cuanto a lo primero realizó el siguiente análisis:

En la demanda que dio origen al proceso se solicitó que se declarara la inexequibilidad del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, en el que se modificó la redacción del artículo 42 de la Ley 100 de 1993, porque a juicio de la parte demandante, se establecieron amplios poderes de reglamentación de la administración y funcionamiento de las juntas de calificación en cabeza del Ministerio del Trabajo lo cual desconoce el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política.

Al resolver el cargo, la Corte Constitucional indicó que, tal como se expuso en la sentencia C -306 de 2004, en virtud de lo establecido en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso debe señalar la estructura y objetivos de las entidades del orden nacional, incluyendo los siguientes elementos: i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados" (C-306/04).

Además, con base en la sentencia C – 1002 de 2004 afirmó que el Legislador debe definir los órganos superiores de dirección y administración de las juntas, y la forma de integración y de designación de sus titulares.

A partir de lo anterior, señaló que las juntas de calificación de invalidez son entidades del orden nacional, y que, a pesar de ello, en las normas demandadas no se determinaron los órganos superiores de dirección y administración, ni la forma de integración y designación de los titulares de las juntas. Por el contrario, delegó esa tarea al desarrollo reglamentario, según se desprende de la lectura del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, en los apartes demandados.

Sostuvo que el artículo 19 de la ley 1562 de 2012 viola el mandato de reserva de ley y la prohibición de delegar la designación de los miembros de las juntas, al prever que se integren en número impar, según la reglamentación del Ministerio del Trabajo.

Para concluir, señaló:

«Al respecto, la Sala considera, en primer término, que no resulta claro que la facultad de designar sea más amplia que la de establecer el modo de designación de los miembros de un órgano de la entidad pública y, en segundo lugar, que el argumento a fortiori no resulta aceptable en el estudio de un cargo por violación de la reserva de ley porque por medio de esta se establece una prohibición expresa al Ejecutivo para definir determinados aspectos por vía reglamentaria.

En ese sentido, la reserva legal define una competencia privativa del Congreso, sin detenerse a indicar en qué grado debe ejercerse, o en qué grado algunos aspectos podrían ser objeto de desarrollo reglamentario. El Constituyente eligió las materias que, en su concepto, deben ser objeto de discusión democrática y entre esos aspectos incluyó (según la interpretación constante de este Tribunal) el modo de designación de los órganos de dirección de las entidades del orden nacional, como las juntas de calificación de invalidez. Debe recordarse entonces que la reserva de ley es una manifestación del principio democrático y del principio de



separación de funciones entre las distintas ramas del poder público.

Además de ello, el razonamiento según el cual quien puede lo más puede lo menos no resulta aplicable en este escenario porque la cláusula general de competencia de los órganos del poder público prevé que estos solo pueden ejercer las funciones expresamente definidas en el orden jurídico, tal como se desprende de los artículos 6° y 121 de la Carta Política. En ese sentido, el adagio citado solo tendría validez en una versión restringida: quien puede lo más puede lo menos, siempre que esté amparado por una norma que le confiera competencia, o, contrario sensu, siempre que el asunto objeto de desarrollo no haga parte de las facultades que privativamente el Constituyente entregó a otro órgano, en este caso, al Congreso de la República. En consecuencia, la Sala declarará la inexequibilidad de los fragmentos cuestionados en el cargo primero del escrito de demanda.

Ahora bien, la Sala constata que el Ministerio del Trabajo ya ha efectuado la reglamentación prevista en la Ley 1562 de 2012 y que en ella se prevén diversas etapas y requisitos para que el propio Ministerio designe a los miembros de las juntas. Podría considerarse entonces superfluo un pronunciamiento sobre el asunto, tomando en cuenta que la reglamentación ha seguido el camino previamente previsto por el Legislador, en la Ley 100 de 1993.

Sin embargo, ello implicaría resolver un problema abstracto de constitucionalidad a partir de un hecho concreto de carácter contingente, pues así como en esta oportunidad el Ministerio siguió un camino inspirado en la legislación del año 1993, en otra eventual regulación podría apartarse por completo de ese esquema y, como las juntas hacen parte de la estructura de la administración pública, invadir la reserva de ley. Por ese motivo, debe recordarse que la discusión no gira en torno a cuál es el mecanismo adecuado para acceder a las juntas, sino el respeto por la reserva de ley. Es esa la ratio decidendi de la sentencia C-1002 de 2004, precedente relevante para la definición del cargo propuesto por el actor. Y ese precedente indica que corresponde al Congreso y no al Gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria, determinar la estructura de las juntas y el modo de designación de sus miembros.

Al declarar inexequibles los apartes demandados, debe entenderse que el modo de elección será aquel previsto en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993. Pero nada obsta para que el Ministerio desarrolle el mecanismo que seguirá internamente al momento de efectuar esas designaciones, siempre que no desborde el marco legislativo correspondiente».



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

Con base en ello declaró inexecutable las expresiones (i) «serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo», contenida en el párrafo primero del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, y (ii) «los integrantes principales y suplentes de las juntas regionales de invalidez, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo», contenida en el inciso 1º del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012.

Es importante destacar que a partir de lo anterior, quedó vigente la redacción del artículo 42 de la Ley 100 de 1993 en la que se estableció que las comisiones estarán compuestas por un número impar de expertos, designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

De otra parte, la Corte se pronunció respecto de la demanda de inexecutable del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, en el que se dispuso:

«Artículo 20. Supervisión, inspección y control de las Juntas de Calificación de Invalidez. El Ministerio de Trabajo implementará un Plan Anual de Visitas para realizar la supervisión, inspección y control administrativo, operativo y de gestión financiera de las Juntas de Calificación de Invalidez y verificará, entre otros aspectos, los tiempos de resolución de casos, la notificación y participación real de las partes involucradas en los procesos, el cumplimiento del debido proceso y el respeto de los derechos legales de todas las partes.

Así mismo implementará un sistema de información sobre el estado de cada proceso en trámite y podrá imponer multas en forma particular a cada integrante de las juntas hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales, graduales según la gravedad de la falta, por violación a las normas, procedimientos y reglamentación del Sistema General de Riesgos Laborales. Los recaudos por multas serán a favor del Fondo de Riesgos Laborales.

Parágrafo. La Contraloría General de la República tendrá el control fiscal sobre los dineros que ingresen a las Juntas de Calificación de Invalidez por ser dineros de carácter público.



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00
Número interno: 4697-2013
Demandante: Carlos Alberto López Cadena

La Procuraduría General de la Nación tendrá el control disciplinario sobre los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez por ser particulares que ejercen funciones públicas».

En relación con este cargo de inexequibilidad la Corte Constitucional sostuvo que el principio de *non bis in idem* no prohíbe de manera absoluta la existencia de juzgamientos diversos por el mismo hecho, por ejemplo, cuando una conducta es objeto de reproche penal y disciplinario, a lo que agregó que la evaluación sobre el respeto por este derecho supone determinar si se presenta una “triple identidad” de persona, causa y objeto en las sanciones supuestamente concurrentes.

En cuanto a la identidad de persona, puso de presente que se presentaría en la aplicación de los artículos 20 de la Ley 1562 de 2012 y 55 del Código Disciplinario Único, en tanto los miembros de las juntas de calificación de invalidez serían los destinatarios de ambas disposiciones.

Respecto de la identidad de objeto, indicó que el carácter amplio e indeterminado de los supuestos en que se podrían imponer las sanciones a las que se refiere el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, tales como el incumplimiento de las reglas del sistema de riesgos profesionales, o la extralimitación de funciones, encajan también en tipos disciplinarios.

Ahora bien, dado que en ambos casos sería procedente la imposición de multas, bajo parámetros de proporcionalidad, indicó que de alguna manera existiría identidad de objeto.

Por último, en cuanto a la identidad de causa, puso de presente que en algunas ocasiones podrían coincidir las finalidades de las sanciones impuestas por la Procuraduría y las que impone el Ministerio del Trabajo, en la medida en que en ambas reside una función pública.



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

Por ello, la Corte Constitucional decidió que en aplicación del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, el Ministerio del Trabajo podrá adelantar las investigaciones correspondientes, siempre y cuando estas no hayan sido asumidas previamente por la Procuraduría, o sean requeridas por el órgano de control en ejercicio del poder disciplinario preferente, que le confiere la Constitución Política.

Es decir, dada la amplitud de algunos de los supuestos en que el Ministerio del Trabajo y la Procuraduría General de la Nación podrían iniciar de forma concurrente un trámite sancionatorio, es imposible determinar en abstracto en cuáles casos se presentará una afectación evidente del non bis in idem, y en cuáles será posible diferenciar los propósitos y fines de la regulación, por lo **que declaró la exequibilidad condicionada del artículo 20 de la Ley 1652 de 2012** en el entendido de que esta potestad solo puede ejercerse si (i) la Procuraduría no ha iniciado una investigación previamente por los mismos hechos, o (ii) la Procuraduría General de la Nación no reclama su poder preferente para llevarla a término, a pesar de haber sido iniciada por el Ministerio del Trabajo.

Ahora bien, en cuanto a lo segundo, esto es, los cargos frente a los cuales se inhibió de conocer de fondo la Corte Constitucional, es pertinente precisar que esto ocurrió en relación con la demanda de inexequibilidad del parágrafo 2 del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, que determinaba que los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no podrán permanecer más de dos 2 periodos continuos.

A juicio del alto tribunal el cargo no cumplió con el parámetro de suficiencia exigido, que consiste en demostrar que existen dos grupos (personas, situaciones, etc) que se encuentran en igual posición desde un punto de vista fáctico, y que esos grupos reciben un trato distinto por parte del legislador, sin que exista una razón constitucionalmente legítima que justifique esa diferenciación.



Sobre el particular precisó que, el demandante no explicó cuáles son esos dos grupos, ni presenta ningún criterio de comparación para asumir el estudio de una eventual violación al derecho a la igualdad.

En aplicación del principio *pro actione*, sostuvo que inclusive si se está sugiriendo que la comparación (el juicio de igualdad) debe realizarse entre los destinatarios de la inhabilidad (miembros que hayan ejercido por dos períodos continuos), de una parte, y las demás personas que cumplan los requisitos para ejercer esa función, de otra, no se cumple con el requisito de suficiencia, pues no se explicó por qué el Congreso de la República, en ejercicio de su competencia general de expedir las leyes, tendría vedado establecer diferencias de trato entre quienes ya han ejercido esa función y quienes nunca lo han hecho, ni aporta el criterio de comparación en torno al cual debería resolverse un problema de igualdad en el caso objeto de estudio.

En lo atinente a la vulneración del derecho fundamental a escoger profesión u oficio, la Corte Constitucional indicó que las normas demandadas no se dirigen a establecer los requisitos o las condiciones para ejercer una profesión u obtener un título profesional. En tal sentido, si el legislador regula el acceso al ejercicio de una función de carácter público al establecer una inhabilidad para quienes cumplen dos períodos, ello no implica que les impida escoger una profesión o un oficio, ni que defina los requisitos para su ejercicio, o para la obtención de un título.

El error argumentativo es entonces doble en este acápite. De una parte, el actor considera que la participación en las juntas es una profesión, sin demostrar esa afirmación desde el punto de vista de las normas legales y constitucionales pertinentes; de otra, asume que las normas demandadas reglamentaron el ejercicio de esa profesión, sin que ello se desprenda de su tenor literal y del alcance general que esta Corte ha dado a la libertad establecida en el artículo 26 superior.



Recapitulación:

La Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de las expresiones (i) «serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo», contenida en el párrafo primero del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, y (ii) «los integrantes principales y suplentes de las juntas regionales de invalidez, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo», contenida en el inciso 1º del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, por la violación del principio de reserva de ley. En ese orden de ideas, en la sentencia citada se indicó que la integración de las juntas de calificación se rige por lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, es decir que la designación de los integrantes y miembros la hace el ministerio del trabajo.

Por otra parte, declaró la exequibilidad condicionada del artículo 20 de la Ley 1652 de 2012 en el entendido de que esta potestad solo puede ejercerse si (i) la Procuraduría no ha iniciado una investigación previamente por los mismos hechos, o (ii) la Procuraduría General de la Nación no reclama su poder preferente para llevarla a término, a pesar de haber sido iniciada por el Ministerio del Trabajo.

Ahora bien, a pesar de que se inhibió para pronunciarse acerca de los cargos de inexequibilidad del párrafo 2 del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012 por la presunta vulneración de los derechos a la igualdad y el de escoger profesión u oficio, realizó precisiones que serán tenidas en cuenta al momento de abordar similares argumentos en la presente controversia.

Análisis de los cargos propuestos

- 3.4.1. Desconocimiento de la reserva de ley para la fijación de la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez, como entidades del orden nacional.**



- La reserva de ley como causal de nulidad de los actos administrativos.

En relación con la reserva de ley como causal de nulidad de los actos administrativos, esta Sala⁶ ha puesto de presente que la Constitución Política de 1991 determinó que en algunas materias precisas, la regulación se realice a través de una fuente del derecho en particular, en este caso, la ley, lo que significa que su expedición se debe realizar bien sea a través de (i) una ley en sentido formal, es decir aquella que surge del legislador ordinario o (ii) a través de decretos leyes, proferidos en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la República.

Dentro de las materias que requieren reserva de ley, el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política dispone:

«ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta».

La reserva de ley constituye una garantía para los asociados de que los temas de mayor relevancia e interés social y económico serán objeto de una amplia deliberación, de manera que se garantice el principio democrático, lo que le otorga legitimidad a la norma de derecho resultante, y, por ende, no es posible regular estas materias por medio de reglamentos, ya que estos tienen menor jerarquía normativa.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 13 de agosto de 2020, expediente 2572-15, magistrado ponente: William Hernández Gómez.



Así las cosas, la reserva de ley se torna en un límite inquebrantable de la potestad reglamentaria pues, habiéndose reservado un asunto al legislador, no es dable que la administración entre a regular los aspectos centrales de la materia en cuestión, ni tampoco es admisible el vaciamiento de las facultades que le competen a este, mediante la expedición de normas que carezcan de rango y fuerza legal ⁷.

En los términos expuestos por esta Sala, una vez expedida la ley, podrán dictarse aquellos que se conocen como reglamentos ejecutivos o *secundum legem*, los cuales gozarán de validez en la medida en que tengan una adecuada cobertura legal, esto es, en cuanto se dediquen a ejecutar o desarrollar la ley a la que se encuentran inmediatamente ligados. Esto quiere decir que en aquellos casos solo habrá espacio para el reglamento, en la medida en que previamente haya una habilitación legal.

Lo señalado en precedencia implica que, en los eventos en que por disposición expresa del constituyente la competencia es exclusiva del legislador no pueda el ejecutivo regular la materia.

- La naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez.

En la sentencia C - 1002 de 2004 la Corte Constitucional estableció la naturaleza de las juntas de calificación de invalidez en los siguientes términos:

«a. Naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez.

De acuerdo con el contenido de los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, las juntas de calificación de invalidez son organismos de creación legal, conformados por particulares que tienen a su cargo la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social. A simple vista podría pensarse que como los miembros de las juntas de calificación de invalidez son particulares, dichas juntas son entidades privadas.

⁷ Ibidem.



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00
Número interno: 4697-2013
Demandante: Carlos Alberto López Cadena

Sin embargo, diferentes rasgos permiten a la Corte llegar a una conclusión distinta, que obliga a considerar a las juntas de calificación de invalidez como organismos del Sistema de Seguridad Social del orden nacional. || El primer criterio [...] es que las juntas de calificación de invalidez son entes de creación legal; para su constitución no interviene la voluntad privada. En segundo lugar, su estructura general está determinada por la ley, lo que indica que no es la iniciativa privada la que señala su composición interna. Adicionalmente, las juntas de calificación de invalidez desempeñan funciones públicas, como son las relacionadas con la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema general de la seguridad social. || En otro sentido, la composición de las juntas de calificación de invalidez está asignada a una autoridad del nivel central de la administración pública: el Ministerio de la Protección Social, autoridad encargada de la vigilancia y control de las juntas.

(...)

Adicionalmente, [...] emiten decisiones que constituyen el fundamento jurídico autorizado, de carácter técnico científico, para proceder con el reconocimiento de las prestaciones sociales cuya base en derecho es la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social [...]. Por demás, los dictámenes expedidos por las juntas de calificación de invalidez se producen previo agotamiento de los procedimientos de calificación de invalidez fijados por el Gobierno Nacional, elemento del cual es posible inferir que no es la iniciativa privada la que determina la forma en que debe verificarse la pérdida de la capacidad laboral, sino el Estado mismo, a partir de la reglamentación que expida al efecto.

De otro lado, la competencia de las juntas de calificación de invalidez se encuentra expresamente delimitada por la ley, en cuanto que dichos órganos no pueden realizar función distinta a la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema. El hecho de que su competencia exclusiva haya sido definida por el legislador y que los particulares que se desempeñan en las juntas no puedan extenderla a otros aspectos de la seguridad social, sin quebrantar con ello la finalidad institucional del organismo, denota también que el objeto institucional del mismo es de naturaleza pública y no privada.

Como las competencias de las juntas de calificación de invalidez se ejercen de conformidad con la ley, su



competencia también se encuentra definida y organizada por el legislador, no por los particulares. [...]

Como las competencias asignadas a las juntas de calificación de invalidez son exclusivas, la calificación de la pérdida de la capacidad laboral con efectos obligatorios no ha sido asignada por el legislador a otro particular, lo cual da a entender que la función asignada es una función pública, en donde no convergen las fuerzas de la iniciativa privada ni las disposiciones sobre competencia comercial. [...]

Así pues, a manera de conclusión, esta Corte considera que las juntas de calificación de invalidez son verdaderos órganos públicos pertenecientes al sector de la seguridad social que ejercen una función pública pese a que los miembros encargados de evaluar la pérdida de capacidad laboral sean particulares

"b- Reserva de ley en la regulación de la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez

Teniendo en cuenta lo anterior y considerando que las juntas de calificación de invalidez son organismos del Sistema de Seguridad Social, esta Corte encuentra que las mismas hacen parte de la estructura general de la administración pública. (...) Ahora bien, al establecerse que las juntas de calificación de invalidez son entidades del orden nacional que se incorporan a la estructura de la administración pública, fuerza es concluir que su estructura orgánica debe estar diseñada por el legislador.

Tal consecuencia se impone a partir de la lectura del numeral 7° del Artículo 150 constitucional, que señala que corresponde al legislador establecer la estructura orgánica de dichas entidades. [...]

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, la estructura orgánica de las entidades públicas comprende los "elementos que integran el órgano, debiendo considerarse allí incluido, tanto lo relacionado con el elemento humano que lo conforma, es decir, los empleados y funcionarios que ponen al servicio del ente público su voluntad, como lo relacionado con su aspecto patrimonial, de conformidad con lo dispuesto por el respectivo ordenamiento jurídico" [Sentencia C-306 de 2004].

Más concretamente, la Sentencia C-306 de 2004 [...] indicó que la estructura orgánica de las entidades públicas



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00
Número interno: 4697-2013
Demandante: Carlos Alberto López Cadena

comprendía ciertos elementos particulares, inherentes al acto de creación de las mismas. Dichos elementos son (i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

De lo anterior se sigue que si la Constitución Política ha reservado a la ley la función de determinar la estructura orgánica de las entidades públicas del orden nacional, no le corresponde al Gobierno, mediante un decreto reglamentario, adelantar esa labor. Por tanto, de comprobarse que alguno de los elementos que componen la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez se dejó a la voluntad del Gobierno, para que la haga efectiva a través de un decreto reglamentario, la conclusión que habría que imponer es que dicha delegación es inexecutable.

Para la Corte Constitucional, con la excepción que será hecha en su momento, los artículos 42 y 43 contienen elementos de la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez, por lo que no puede afirmarse, como lo hace el demandante que la ley delegó en el decreto reglamentario la estructuración de dichas entidades»⁸.

De conformidad con la sentencia transcrita, al tratarse de entidades del orden nacional, y siguiendo lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, los elementos mínimos de las juntas de calificación de invalidez que le corresponde establecer al legislador son los siguientes: (i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

⁸ Corte Constitucional, sentencia C - 1002 de 12 de octubre de 2004, magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.



El caso concreto

En el caso concreto se observa que a través del Decreto 1352 de 2013 el Gobierno Nacional reglamentó la Ley 1562 de 2012.

A continuación, se hará un análisis de cada uno de los artículos demandados:

«Artículo 5°. Conformación de las Juntas de Calificación de Invalidez. Las Juntas de Calificación de Invalidez se integrarán de acuerdo con las listas de elegibles conformadas a través del concurso efectuado por el Ministerio del Trabajo.

El periodo de vigencia de funcionamiento de las juntas será de tres (3) años a partir de la fecha de posesión de los integrantes de cada Junta que señale el Ministerio del Trabajo.

El Ministerio del Trabajo determinará la conformación de las Juntas de Calificación de Invalidez y como mínimo tendrá el siguiente número de integrantes:

1. Junta Nacional de Calificación de Invalidez

Se conforma por cinco (5) integrantes, así:

a) Tres (3) médicos: Dos (2) con título de especialización en Salud Ocupacional o Medicina del Trabajo o Laboral y uno (1) con título de especialización en Fisiatría, con una experiencia mínima de cinco (5) años en su especialidad;

b) Un (1) Psicólogo, con título de especialización en Salud Ocupacional con una experiencia profesional mínima de cinco (5) años;

c) Un (1) Terapeuta Físico u Ocupacional, con título de especialización en Salud Ocupacional, con una experiencia profesional mínima de cinco (5) años.

En la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, se podrán conformar el número de salas de decisión que determine el Ministerio del Trabajo, las cuales cada una deberá contar como mínimo con los cinco (5) integrantes y con los perfiles señalados en los literales a), b) y c) del presente numeral.

2. Juntas Regionales de Calificación de Invalidez

Las Juntas Regionales se clasificarán en Tipo A y Tipo B, y su conformación será de tres (3) integrantes, así:



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

a) Dos (2) médicos, los cuales deben tener especialización en Medicina Laboral o Medicina del Trabajo o Salud Ocupacional y contar con una experiencia mínima de cinco (5) años;

b) Un (1) Psicólogo o Terapeuta Físico u Ocupacional, con título de especialización en Salud Ocupacional con una experiencia profesional mínima de cinco (5) años.

Las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez Tipo A, son: Bogotá y Cundinamarca, Valle del Cauca, Antioquia, Atlántico, Bolívar, Santander, Norte de Santander, Magdalena, Córdoba, Sucre, Cesar, Quindío, Risaralda, Caldas, Nariño, Cauca, Huila, Tolima, Boyacá y Meta.

Las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez Tipo B, son: Arauca, Chocó, Guajira, Putumayo, Guaviare, Vaupés, Caquetá, Casanare, Guainía, Vichada, Amazonas y San Andrés y Providencia.

En las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, se podrán conformar el número de salas de decisión que determine el Ministerio del Trabajo, las cuales cada una deberá contar como mínimo con los tres (3) integrantes y con los perfiles señalados en los literales a) y b) del presente numeral.

Parágrafo 1°. En cualquier momento el Ministerio del Trabajo podrá definir juntas regionales con la misma conformación de cinco (5) integrantes de la Junta Nacional. En este caso, de conformarse salas de decisión en estas juntas, deberán contar con cinco (5) integrantes cada una.

Parágrafo 2°. El Ministerio del Trabajo designará los integrantes suplentes, teniendo en cuenta el orden de la lista de elegibles.

Parágrafo 3°. De conformidad con el parágrafo 2° del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no podrán permanecer más de dos (2) periodos continuos en las juntas.

Parágrafo 4°. La no posesión de las personas designadas por el Ministerio del Trabajo como integrantes principales o suplentes generará su exclusión de la lista de elegibles.

Esta Sala encuentra que salvo los parágrafos tercero y cuarto del artículo 5, el texto de la norma resulta contrario al principio de reserva de ley, debido a que fijó la estructura orgánica de las juntas de calificación, al establecer cómo se componen, cuál es el



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00
Número interno: 4697-2013
Demandante: Carlos Alberto López Cadena

número de integrantes, qué profesiones deben tener, cómo se clasifican.

Es preciso indicar que de conformidad con lo decidido en la sentencia C - 306 de 2004, la estructura orgánica de las entidades públicas comprende los «elementos que integran el órgano, debiendo considerarse allí incluido, tanto lo relacionado con el elemento humano que lo conforma, es decir, los empleados y funcionarios que ponen al servicio del ente público su voluntad, como lo relacionado con su aspecto patrimonial, de conformidad con lo dispuesto por el respectivo ordenamiento jurídico».

Luego, para la Sala es evidente que se invadió una competencia exclusiva del legislador, motivo por el cual se declarará la nulidad del artículo 5, salvo los parágrafos tres y cuatro por las siguientes razones:

En cuanto al párrafo tercero, constituye una reproducción del texto del párrafo segundo del artículo 43 de la Ley 1562 de 2012.

En cuanto al párrafo cuarto, esta Sala encuentra que no desarrolló la estructura orgánica de las juntas de calificación, por lo cual no está relacionado con la materia de reserva de ley.

De otra parte, se considera que hay lugar a declarar la nulidad de los parágrafos 1 y 2 del artículo 5 del Decreto 1352 de 2013 ya que en este se reglamentan aspectos propios de la estructura orgánica de las juntas de calificación, como la modificación de sus integrantes y la forma de conformar las salas de decisión.

En este punto, es importante poder de relieve que, la sentencia C- 914 de 2013, aclaró que en el ámbito de las juntas sus integrantes principales equivalen también a sus órganos de dirección superior. Luego se concluye que toda regulación que se realice respecto de los miembros, tiene un efecto directo sobre la estructura de dichas entidades.



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00
Número interno: 4697-2013
Demandante: Carlos Alberto López Cadena

Entonces, se procederá a analizar las demás disposiciones demandadas por violación de la reserva de ley.

Al respecto, el texto del artículo 6 es el siguiente:

«Artículo 6°. Proceso de selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez. El Ministerio del Trabajo por intermedio de una universidad de reconocido prestigio y con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, de conformidad con el artículo 142 del Decreto ley 19 de 2012, realizará un concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez establecerá la lista de elegibles mediante la cual se conformarán sus miembros e integrantes, a partir del mayor puntaje.

Los términos y bases del concurso establecerán los parámetros y criterios para desarrollar el proceso de selección de los integrantes, como mínimo deberá incluir:

- a) Conocimientos del manejo de los Manuales de Calificación de las personas objeto de dictamen que puedan llegar a juntas como: Manual Único de Calificación de Invalidez, Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, los manuales usados para la calificación en los regímenes de excepción conforme al presente decreto, así como las normas sobre el procedimiento, proceso de calificación del origen, pérdida de la capacidad laboral u ocupacional, fecha de estructuración y demás normas técnicas y jurídicas relacionadas, así como conocimientos respecto al Sistema General de Seguridad Social Integral, Código Disciplinario Único y demás requeridas para el ejercicio de sus funciones;
- b) Experiencia mínima requerida de conformidad con el artículo anterior;
- c) Pruebas psicotécnicas de personalidad y aptitudes.

De igual forma establecerá los términos y bases del concurso para desarrollar el proceso de selección del miembro de la junta denominado Director Administrativo y Financiero, que como mínimo deberá incluir conocimientos respecto al Sistema General de Seguridad Social Integral, Código Disciplinario Único, normatividad vigente sobre el funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, conocimiento sobre el manejo adecuado de los recursos públicos, conocimientos financieros, conocimientos en las modalidades de contratación laboral y de prestación de servicios.

Parágrafo 1°. El Ministerio del Trabajo a partir de la vigencia del presente decreto y hasta que se realice el próximo



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

concurso, podrá nombrar de manera provisional integrantes para las juntas actuales y las que hagan falta por conformar y su periodo de actuación será hasta culminar el periodo de vigencia de los actuales integrantes utilizando para ello la lista de elegibles vigente.

Si una vez agotada esta lista, aún faltan juntas por conformarse, podrá seleccionarse directamente sus integrantes sin concurso y con las hojas de vida que el Ministerio del Trabajo tenga disponibles y que cumplan con los requisitos exigidos en el artículo de conformación de juntas de calificación de invalidez.

Parágrafo 2°. El Ministerio del Trabajo podrá modificar el número de los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez y de salas de decisión, atendiendo las necesidades propias de la región conforme a las estadísticas de procesos de calificación, población atendida y el funcionamiento de la junta.

Parágrafo 3°. El Ministerio del Trabajo podrá conformar cuantas salas de decisión sean requeridas, en cualquier momento con las listas de elegibles vigentes y su funcionamiento será hasta iniciar el periodo de la nueva Junta.

Por su parte, el artículo 142 del Decreto 19 de 2012, dispuso:

«ARTICULO 142. CALIFICACIÓN DEL ESTADO DE INVALIDEZ. El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, quedará así:

(...)

Parágrafo 1. Para la selección de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, el Ministerio del Trabajo tendrá en cuenta los siguientes criterios:

La selección se hará mediante concurso público y objetivo, cuya convocatoria se deberá hacer con no menos de dos (2) meses de antelación a la fecha del concurso e incluirá los criterios de ponderación con base en los cuales se seleccionará a los miembros de estos organismos. La convocatoria deberá publicarse en un medio de amplia difusión nacional.

Dentro de los criterios de ponderación se incluirán aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00
Número interno: 4697-2013
Demandante: Carlos Alberto López Cadena

manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, el cual se realizará a través de una entidad académica de reconocido prestigio. Los resultados del concurso serán públicos y los miembros de las Juntas serán designados por el Ministro del Trabajo, comenzando por quienes obtuvieran mayor puntaje.

La conformación de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez podrá ser regionalizada y el manejo de sus recursos será reglamentado por el Gobierno Nacional de manera equitativa. El proceso de selección de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez se financiará con recursos del Fondo de Riesgos Profesionales.

Parágrafo 2. Las entidades de seguridad social, los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Invalidez y los profesionales que califiquen serán responsables solidariamente por los dictámenes que produzcan perjuicios a los afiliados o a los Administradores del Sistema de Seguridad Social Integral, cuando este hecho esté plenamente probado".

Inciso adicionado por la Ley 1562 de 2012, artículo 18. Sin perjuicio de lo establecido en este artículo, respecto de la calificación en primera oportunidad, corresponde a las Juntas Regionales calificar en primera instancia la pérdida de capacidad laboral, el estado de invalidez y determinar su origen.

Inciso adicionado por la Ley 1562 de 2012, artículo 18. A la Junta de Calificación Nacional compete la resolución de las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las Juntas Regionales.

Inciso adicionado por la Ley 1562 de 2012, artículo 18. La calificación se realizará con base en el manual único para la calificación de invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, vigente a la fecha de calificación, que deberá contener los criterios técnicos-científicos de evaluación y calificación de pérdida de capacidad laboral porcentual por sistemas ante una deficiencia, discapacidad y minusvalía que hayan generado secuelas como consecuencia de una enfermedad o accidente».

De conformidad con el texto del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, la selección de los miembros de las juntas de calificación de invalidez se debe hacer por medio de concurso público, luego, se trata de una materia que ya se desarrolló en



una norma con fuerza material de ley. En esta, se determinó que en los criterios de ponderación deben incluir aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, además señaló la posibilidad de operar por regiones.

Así las cosas, la primera parte del artículo 6 del Decreto 1563 de 2013 se limitó a reproducir las reglas establecidas en el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, pues reiteró la provisión de los cargos de miembros e integrantes de las juntas de calificación a través de concursos en los que se tenía que evaluar el conocimiento del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, así como de la experiencia profesional.

En ese orden de ideas, se puede considerar que el artículo 6 (salvo los párrafos, aspecto sobre el que se regresará a continuación) del Decreto 1352 de 2013, constituye un verdadero reglamento ejecutivo, puesto que se limitó a desarrollar el procedimiento de selección que estableció el legislador extraordinario en el Decreto Ley 19 de 2012, es decir, el Gobierno Nacional complementó el contenido del decreto ley para detallarlo, desarrollarlo, o para preparar su ejecución, y, por lo tanto, no se desconoció el principio de reserva de ley en la materia.

Es importante poner de presente que en la sentencia C – 120 de 2020 la Corte Constitucional analizó una demanda de inexequibilidad en contra del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012 y lo declaró ajustado a nuestra Constitución Política.

En esa oportunidad los demandantes consideraron que el permitir que la misma entidad que tiene que asumir la obligación del pago de las pensiones sea la que realice la primera evaluación viola los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social.



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00
Número interno: 4697-2013
Demandante: Carlos Alberto López Cadena

La Corte Constitucional consideró que la medida es razonable por cuanto propende hacia un fin legítimo (lograr agilizar y hacer más eficiente el trámite), mediante el ejercicio de una facultad regulativa (establecer una competencia) que es idónea para lograr el fin que se busca (evitar que los trámites en los que las aseguradoras consideran que sí hay lugar a una pérdida de capacidad laboral y ocupacional tengan que esperar a que se adelante el proceso administrativo ante las juntas regionales).

Ahora bien, respecto de los párrafos del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 es preciso señalar lo siguiente:

El párrafo primero, estableció una disposición transitoria hasta que se realice el próximo concurso, por lo que no hay lugar a declarar su nulidad.

Sin embargo, los párrafos 2 y 3 del artículo 6, contienen determinaciones sobre la conformación de las salas, nombramientos provisionales, selección directa, modificación de integrantes de las juntas que claramente hacen parte de la estructura orgánica de la entidad, por lo que se trata de aspectos sometidos a reserva de ley, y por lo tanto se declarará su nulidad.

A partir de lo anterior, esta Sala considera que mientras que el artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 (incluido el párrafo 1) se ajusta al ordenamiento jurídico colombiano, hay lugar a declarar la nulidad de sus párrafos 2 y 3, por lo que así se establecerá en la parte resolutive de la presente providencia.

Continuando con el estudio de la violación del principio de reserva de ley, es preciso analizar el texto del artículo 8, que señaló:

Artículo 8°. Integrantes, miembros y trabajadores de las juntas de calificación de invalidez. Las Juntas Regionales y la Nacional tendrán el siguiente personal:

1. Integrantes: Son los médicos, psicólogos o terapeutas, quienes emiten los correspondientes dictámenes.



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

2. Miembros: Son aquellas personas que son designadas para ejercer funciones de Director Administrativo y Financiero, existiendo uno (1) por cada junta, sin importar el número de salas que existan.

3. Trabajadores: Los trabajadores de las Juntas se dividen en trabajadores dependientes e independientes, los dependientes se rigen por el código sustantivo de trabajo y los independientes con contrato de prestación de servicios conforme a las normas civiles.

En el caso del artículo 8 del Decreto 1352 de 2013, nuevamente se advierte que se trata de elementos que integran la estructura orgánica de la entidad, concretamente en lo referente al elemento humano.

Es decir, en la norma acusada se estableció una clasificación, en la que se divide la composición de las juntas de calificación en integrantes, trabajadores y miembros.

Nuevamente es preciso recordar que de conformidad con lo decidido en la sentencia C – 306 de 2004, la estructura orgánica de las entidades públicas comprende los «elementos que integran el órgano, debiendo considerarse allí incluido, tanto lo relacionado con el elemento humano que lo conforma, es decir, los empleados y funcionarios que ponen al servicio del ente público su voluntad, como lo relacionado con su aspecto patrimonial, de conformidad con lo dispuesto por el respectivo ordenamiento jurídico».

Luego, es evidente que se trata del aspecto orgánico de las juntas de calificación, que se refiere al elemento humano en los términos de la sentencia C – 306 de 2004, por lo que este es un asunto reservado al legislador, que no podía fijar el presidente de la República a través del reglamento.

Por último, el texto del artículo 9 es el siguiente:

Artículo 9°. Personal administrativo de las Juntas de Calificación de Invalidez. Las Juntas Regionales y la Nacional tendrán el siguiente personal administrativo que está conformado por:



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

1. Director Administrativo y Financiero, con experiencia profesional de cinco (5) años, de los cuales mínimo tres (3) deben ser en temas relacionados con funciones administrativas y financieras, será seleccionado mediante concurso.

2. Contador público con vinculación laboral o por prestación de servicios, con experiencia profesional mínima de dos (2) años.

3. Revisor fiscal vinculado mediante contrato de prestación de servicios, con experiencia relacionada mínima de dos (2) años.

4. Personal de apoyo profesional, administrativo y asistencial según se requiera.

Parágrafo. Corresponde a los integrantes principales y miembros de las respectivas juntas el reconocimiento de salarios, prestaciones sociales, seguridad social y demás derechos consagrados en las normas laborales vigentes del personal con vinculación laboral, así como de los honorarios del personal con prestación de servicios».

Al analizar este artículo (sin el parágrafo, el cuál se analizará posteriormente en un cargo separado), se advierte nuevamente que se trata de cómo están conformadas las juntas de calificación, esto es, los empleados y funcionarios que se ponen al servicio del organismo del Sistema de la Seguridad Social.

Es decir, se trata de aspectos que tienen que ver con la conformación del elemento humano de las juntas de calificación de invalidez, en este caso, lo que se considera es el personal administrativo, lo que constituye un aspecto puramente orgánico que debe ser determinado por el legislador y no por el presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria.

Esta sala se relevará de analizar el segundo problema jurídico, debido a que se trata de las disposiciones declaradas nulas.

3.4.2. Análisis del cargo de nulidad del parágrafo tercero del artículo 5 del Decreto 1352 de 2013, por ser contrario al derecho fundamental a la igualdad.



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

El texto de la disposición demandada es el siguiente:

«Parágrafo 3°. De conformidad con el parágrafo 2° del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no podrán permanecer más de dos (2) periodos continuos en las juntas».

Como fundamento de la solicitud de nulidad, se señaló que el parágrafo tercero del artículo 5 del Decreto 1352 resulta contrario al derecho fundamental a la igualdad, pues en este se restringió la posibilidad de los actuales miembros de las juntas de calificación de invalidez de permanecer más de dos periodos continuos.

En relación con el derecho a la igualdad, es necesario tener en cuenta que la Corte Constitucional ha establecido que se trata de un concepto relacional, por lo que, para juzgar la constitucionalidad de la igualdad de trato, se requiere de la posibilidad de hacer una comparación entre personas o grupos de personas, así:

«... este Tribunal ha explicado el alcance del derecho a la igualdad, indicando que al tratarse de un concepto relacional "siempre presupone una comparación entre personas o grupos de personas". Constituye entonces un presupuesto esencial de invocación del artículo 13 como fundamento de un cargo de inconstitucionalidad que la acusación se dirija a impugnar un trato igual o diferente entre aquellas o estos.

El artículo 13 Superior, insiste la Corte, fija un parámetro para establecer la validez de los tratos que afectan a las personas o grupos de personas. Resulta relevante no solo cuando se trata de una medida administrativa específica, que por ejemplo excluye a una persona de un subsidio, sino también cuando se juzga una ley que prevé un régimen procesal diferenciado para el trámite judicial de las peticiones o solicitudes de los sujetos procesales. De cualquier forma, en ambos casos y con diferentes grados de generalidad, son decisiones que suponen un tratamiento asociado a sujetos que puedan considerarse titulares del derecho a la igualdad según la Constitución⁹.

⁹ Corte Constitucional, sentencia C – 343 de 24 de mayo de 2017, magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo.



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

De acuerdo con lo anterior, si no se dan las condiciones para realizar un ejercicio comparativo, no es posible determinar si se presenta o no la violación a un derecho fundamental.

El Caso concreto.

En el caso concreto, no se evidencia la existencia de un grupo de personas que estén teniendo un trato discriminatorio en la norma, pues todo aquel que sea nombrado como miembro de la junta de calificación sabe de antemano que solo puede ocupar ese cargo máximo por dos períodos consecutivos.

Sobre este punto es importante poner de presente que la Corte Constitucional en la sentencia C- 914 de 2013, se declaró inhibida para pronunciarse respecto de la vulneración del derecho a la igualdad por el límite de dos períodos establecidos en la disposición acusada, debido a que el demandante no explicó «por qué el Congreso de la República, en ejercicio de su competencia general de expedir las leyes, tendría vedado establecer diferencias de trato entre quienes ya han ejercido esa función y quienes nunca lo han hecho, ni aporta el criterio de comparación en torno al cual debería resolverse un problema de igualdad en el caso objeto de estudio»¹⁰.

De esta manera que, siguiendo el hilo interpretativo realizado por la Corte, es posible concluir que en el presente asunto no se desconoció el artículo 13 de la Constitución Política, puesto que, si bien es cierto que la norma impuso un límite a los períodos de los integrantes de las juntas de calificación, todos aquellos que hagan parte de estas están sometidos a la misma regla, la cual no discrimina en razón a la de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

Así mismo, es pertinente señalar que no existió un exceso en la potestad reglamentaria, puesto que la limitación a dos períodos

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C - 914 de 4 de diciembre de 2013, magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00
Número interno: 4697-2013
Demandante: Carlos Alberto López Cadena

fué fijada por la ley, y el ejecutivo simplemente reiteró esta restricción.

Se recuerda que en el artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, se modificó el artículo 43 de la Ley 100 de 1993 en los siguientes términos:

«Artículo 19. El artículo 43 de la Ley 100 de 1993, quedará así:

Artículo 43. Impedimentos, recusaciones y sanciones. Los integrantes principales y suplentes de las Juntas Regionales y Nacional, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo. Los integrantes serán particulares que ejercen una función pública en la prestación de dicho servicio y mientras sean parte de las Juntas de Calificación de Invalidez, no podrán tener vinculación alguna, ni realizar actividades relacionadas con la calificación del origen y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales en las Entidades Administradoras del Sistema Seguridad Social Integral, ni con sus entidades de dirección, vigilancia y control. (Nota: La expresión resaltada en sepia fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-914 de 2013.).

(...)

Parágrafo 2°. Los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no podrán permanecer más de dos (2) periodos continuos».

A partir de lo anterior, esta sala reitera que no se desconoció el derecho fundamental a la igualdad, ya que el ejecutivo reiteró una limitación a la posibilidad de desempeñar por más de dos periodos el cargo de integrante de las juntas de calificación, y la medida no está dirigida a discriminar a ningún grupo poblacional, y resulta razonable puesto que a través de ella se permite la renovación de la conformación de las juntas de calificación.

3.4.3. Análisis del cargo de nulidad del parágrafo tercero del artículo 5 del Decreto por resultar contrario al derecho fundamental a escoger profesión u oficio.



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

Esta Sala, para efectos de claridad reitera el texto de la norma:

«Parágrafo 3°. De conformidad con el parágrafo 2° del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no podrán permanecer más de dos (2) periodos continuos en las juntas».

En lo que se refiere a la presunta vulneración del derecho a la libre escogencia de profesión u oficio, es preciso indicar que este derecho está consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política en los siguientes términos:

«Artículo 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.»

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que este derecho puede ser objeto de limitaciones, pues así lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia T – 038 de 2015¹¹ en la que se estableció que el Estado puede restringir la escogencia de profesión u oficio cuando las necesidades públicas así lo exijan, como en el evento en el que la actividad desplegada por el individuo afecte los intereses generales de la comunidad.

En ese sentido será necesaria analizar si la medida restrictiva desconoció los parámetros establecidos por la Corte Constitucional.

El caso concreto.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia T – 038 de 28 de enero de 2015, Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



Es necesario poner de presente que la disposición demandada se sustenta en el parágrafo 2° del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, respecto del cual la Corte Constitucional¹² se inhibió de pronunciarse de fondo.

Ahora bien, esta Sala advierte que la limitación que se encuentra en dichos apartes no se dirige a establecer los requisitos o las condiciones para ejercer una profesión u obtener un título profesional.

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional indicó que si bien el legislador reguló el acceso al ejercicio de una función de carácter público al establecer una inhabilidad para quienes cumplen dos períodos, ello no implica que les impida escoger una profesión o un oficio, ni que defina los requisitos para su ejercicio, o para la obtención de un título.

Por otra parte, en la sentencia C-914 de 2013, la Corte Constitucional adujo que el demandante consideró que la participación en las juntas es una profesión, sin demostrar esa afirmación desde el punto de vista de las normas legales y constitucionales pertinentes.

Esta Sala comparte el criterio expuesto por la Corte Constitucional, pues no se advierte vulneración alguna al derecho fundamental de escoger profesión u oficio, ya que no se está limitando la posibilidad de las personas de integrar las juntas de calificación, sino que simplemente se restringe la cantidad de períodos por los que pueden ocupar estas posiciones.

Además de lo anterior, cabe agregar que la demanda carece de argumentos respecto del cargo, pues en ningún momento se explicó cómo esta reglamentación afecta verdaderamente el derecho fundamental a escoger profesión u oficio.

¹² Corte Constitucional, sentencia C - 914 de 4 de diciembre de 2013, magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00
Número interno: 4697-2013
Demandante: Carlos Alberto López Cadena

3.4.4. Análisis de la legalidad del inciso segundo del artículo 46 del Decreto 1352 de 2013 por desconocer el principio de *non bis in idem* y al derecho al debido proceso, al permitir una doble sanción de los miembros de las juntas de calificación de invalidez.

El texto de la disposición es el siguiente:

Artículo 46. Competencia del Ministerio del Trabajo.(...) Previa investigación y con el cumplimiento del debido proceso, el Director Territorial del Ministerio del Trabajo, podrá imponer multas en forma particular a cada integrante de las Juntas hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes según la gravedad de la falta; las cuales serán a favor del Fondo de Riesgos Laborales.

Respecto del concepto de *non bis in idem* la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

«70. El principio del *non bis in idem* se encuentra consagrado en el numeral 4º del artículo 29 Superior, según el cual "(...) Quien sea sindicado tiene derecho (...) a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho". Este principio se conoce por la jurisprudencia de esta Corte como la prohibición de doble incriminación, la cual tiene una estrecha relación con la institución de la cosa juzgada.

71. La consagración internacional de este instrumento se encuentra en el artículo 14-7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York el 16 de diciembre de 1966, aprobado mediante Ley 74 de 1968, que establece "*Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia en firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país*". En ese mismo sentido, el artículo 8-4 de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, firmado el 22 de noviembre de 1969 y aprobado mediante la Ley 16 de 1972, según el cual "(...) el inculcado absuelto por sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos."

72. Por su parte, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en **sentencia del 26 de marzo de 2007. Proceso No. 25629**, expresó que este principio comprende los siguientes elementos:



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

“Una. Nadie puede ser investigado o perseguido dos o más veces por el mismo hecho, por un mismo o por diferentes funcionarios. Se le suele decir principio de prohibición de doble o múltiple incriminación.

“Dos. De una misma circunstancia no se pueden extraer dos o más consecuencias en contra del procesado o condenado. Se le conoce como prohibición de la doble o múltiple valoración.

“Tres. Ejecutoriada una sentencia dictada respecto de una persona, ésta no puede ser juzgada de nuevo por el mismo hecho que dio lugar al primer fallo. Es, en estricto sentido, el principio de cosa juzgada.

“Cuatro. Impuesta a una persona la sanción que le corresponda por la comisión de una conducta delictiva, después no se le puede someter a pena por ese mismo comportamiento. Es el principio de prohibición de doble o múltiple punición.

“Cinco. Nadie puede ser perseguido, investigado, juzgado ni sancionado pluralmente por un hecho que en estricto sentido es único. Se le denomina non bis in ídem material”.

73. Esta Corporación en sentencia T-537 de 2002, sostuvo que el principio del *non bis in ídem* se fundamenta en la seguridad jurídica y la justicia material, pues cualquier persona cuenta con la seguridad que las condenas definitivas y anteriores realizan la justicia en cada caso particular e impiden que los mismos hechos puedan ser objeto de nuevos debates judiciales.

74. Ahora bien, en relación con el universo de aplicación del citado principio, la Corte ha expresado que no se encuentra delimitado por las disposiciones penales, pues este forma parte del derecho al debido proceso sancionador, por tal razón se aplica a todas las actuaciones judiciales y administrativas, es decir, a todo el universo del derecho sancionatorio»¹³.

El caso concreto.

En el asunto bajo análisis es preciso poner de presente que la Corte Constitucional tuvo oportunidad de analizar la demanda de inexequibilidad del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, en el cual se fundamentó la disposición acusada, por el mismo cargo que se

¹³ Corte Constitucional, sentencia C – 181 de 13 de abril de 2016, magistrada ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.



elevó en el caso bajo revisión, es decir, por la vulneración del principio de *non bis in idem*.

Al analizar el contenido del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, la Corte Constitucional¹⁴ sostuvo que el mencionado principio no prohíbe de manera absoluta la existencia de juzgamientos diversos por el mismo hecho, por ejemplo, cuando una conducta es objeto de reproche penal y disciplinario, a lo que agregó que la evaluación sobre el respeto por este derecho supone determinar si se presenta una «triple identidad» de persona, causa y objeto en las sanciones supuestamente concurrentes.

En cuanto a la identidad de persona, puso de presente que se presentaría en la aplicación de los artículos 20 de la Ley 1562 de 2012 y 55 del Código Disciplinario Único, en tanto los miembros de las juntas de calificación de invalidez serían los destinatarios de ambas disposiciones.

Respecto de la identidad de objeto, indicó que el carácter amplio e indeterminado de los supuestos en que se podrían imponer las sanciones a las que se refiere el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, tales como el incumplimiento de las reglas del sistema de riesgos profesionales, o la extralimitación de funciones, encajan también en tipos disciplinarios.

Ahora bien, dado que en ambos casos sería procedente la imposición de multas, bajo parámetros de proporcionalidad, indicó que de alguna manera existiría identidad de objeto.

Por último, en cuanto a la identidad de causa, puso de presente que en algunas ocasiones podrían coincidir las finalidades de las sanciones impuestas por la Procuraduría y las que impone el Ministerio del Trabajo, en la medida en la que en ambas hay una función pública.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-914 de 4 de diciembre de 2013, magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

Por ello, la Corte Constitucional decidió que en la aplicación del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, el Ministerio del Trabajo podrá adelantar las investigaciones correspondientes, siempre y cuando estas no hayan sido asumidas previamente por la Procuraduría, o sean requeridas por el órgano de control, en ejercicio del poder disciplinario preferente, que le confiere la Constitución Política.

Es decir, dada la amplitud de algunos de los supuestos en que el Ministerio del Trabajo y la Procuraduría General de la Nación podrían iniciar de forma concurrente un trámite sancionatorio, es imposible determinar en abstracto en cuáles casos se presentará una afectación evidente del *non bis in idem*, y en cuáles será posible diferenciar los propósitos y fines de la regulación, por lo que declaró la exequibilidad condicionada del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 en el entendido de que esta potestad solo puede ejercerse si (i) la Procuraduría no ha iniciado una investigación previamente por los mismos hechos, o (ii) la Procuraduría General de la Nación no reclama su poder preferente para llevarla a término, a pesar de haber sido iniciada por el Ministerio del Trabajo.

Luego, esta sala considera que los parámetros señalados por la Corte Constitucional llevan a que en el presente, se declare la legalidad condicionada del inciso segundo del artículo 46 del Decreto 1352 de 2013, con la precisión establecida por el Alto Tribunal Constitucional, esto es, que esta potestad solo puede ejercerse si (i) la Procuraduría no ha iniciado una investigación previamente por los mismos hechos, o (ii) la Procuraduría General de la Nación no reclama su poder preferente para llevarla a término, a pesar de haber sido iniciada por el Ministerio del Trabajo.

3.4.5. Análisis de la legalidad del párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013 por ser contrario al artículo 6 de la Constitución Política en cuanto el único que puede establecer inhabilidades en nuestro ordenamiento jurídico es el legislador.



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00
Número interno: 4697-2013
Demandante: Carlos Alberto López Cadena

El texto de la norma es el siguiente:

Parágrafo 3°. Los integrantes principales de las Juntas de Calificación de Invalidez no podrán prestar a título personal o por interpuesta persona servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con sus funciones, en ninguna Entidad durante y hasta por el término de dos (2) años después de su retiro como integrante principal de la Junta de Calificación de Invalidez.

La parte demandante solicitó que se declare la nulidad del parágrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013 porque en este se estableció una inhabilidad para prestar servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones, en ninguna entidad durante y hasta por el término de dos (2) años después de su retiro como integrante principal de la Junta de Calificación de Invalidez, puesto que en el artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, se estableció que estos estarían sujetos al régimen de impedimentos y recusaciones aplicables a los jueces de la República, y, adicionalmente, que serían sujetos al Código Disciplinario Único.

En ese orden de ideas, consideró que el Gobierno Nacional no tenía la facultad de imponer una inhabilidad no prevista expresamente en la Ley.

En relación con el concepto de inhabilidad el Departamento Administrativo de la Función Pública señaló:

«Las inhabilidades son de orden Constitucional y legal, ellas implican: incapacidad, ineptitud o impedimento para el desempeño de un empleo, imposibilitan el ejercicio de las funciones.

Las causas que producen inhabilidad son de diferente orden y especie, generalmente obedecen a razones de tipo natural, jurídico o moral entre otras, la incursión en ellas constituye falta disciplinaria y dicha conducta debe ser investigada dentro del proceso disciplinario correspondiente.

"Conforme al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la expresión "inhabilidad" tiene entre otras



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

acepciones la de "defecto o impedimento para ejercer un empleo u oficio".

La Corte Suprema de Justicia la definió como "aquella circunstancia negativa del individuo, el defecto o impedimento para ejercer u obtener un empleo o que le resta mérito para ejercer ciertas funciones en un cargo determinado y se traduce en la prohibición legal para desempeñarlo independientemente de otros". (sent. junio 9/88 Dr. Fabio Morón Díaz)

Las inhabilidades, entonces, son aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida o designada en un cargo público, y en ciertos casos, impiden el ejercicio del empleo a quienes ya se encuentran vinculados al servicio, y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad e imparcialidad de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos.

Así las cosas, las inhabilidades son de distinta índole, v.gr. generales, es decir, que operan para toda clase de empleados del sector público; específicas, para una determinada entidad o rama del poder, limitadas en el tiempo, permanentes, absolutas, relativas, etc.

Las inhabilidades, como las demás calidades, exigencias o requisitos que deben reunir los candidatos para efectos de su incorporación al servicio del Estado, en empleos de carrera o de libre nombramiento y remoción, deben estar consagradas en forma expresa y clara, y pueden hacer parte del estatuto general que rige la función pública, o de manera específica, del estatuto de carrera, o de personal de cada entidad, sector o rama del poder público."

"Las Inhabilidades son aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida o designada en un cargo público, y en ciertos casos, impiden el ejercicio del empleo a quienes ya se encuentran vinculados al servicio, y tienen como objeto primordial lograr la moralización, idoneidad probidad e imparcialidad de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos"»¹⁵.

¹⁵ Departamento Administrativo de la Función Pública, Concepto Marco 03 de 15 de diciembre de 2014.



Como se puede apreciar la inhabilidad implica restricciones al ejercicio o desempeño de un empleo, e imposibilita el desarrollo de las funciones del cargo y tienen como propósito lograr la moralización, la idoneidad y probidad de quienes van a ocupar determinadas posiciones.

En ese orden de ideas, es preciso indicar que las inhabilidades en algunos casos constituyen prohibiciones, y en otras suponen una sanción por parte del ordenamiento jurídico.

Por ejemplo, el literal f del artículo 8 de la Ley 80 de 1993, consagra una prohibición para contratar con el Estado para todos los servidores públicos (es decir, una prohibición), mientras que el literal c de la misma disposición se refiere específicamente a una sanción que se impone como consecuencia de la declaración de caducidad de un contrato estatal.

En el caso objeto de estudio, la inhabilidad consagrada en el parágrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013 corresponde al primero de los eventos descritos, esto es, a una prohibición.

Ahora bien, esta Corporación ha señalado que existe reserva de ley en el establecimiento de inhabilidades en los siguientes términos:

«La Sala colige, sin la menor duda, que la fijación o asignación del régimen de inhabilidades tiene reserva legal. Es decir, que únicamente el constituyente y el legislador son las autoridades habilitadas por el ordenamiento Superior para determinar las circunstancias constitutivas de inhabilidad para acceder al desempeño de cargos o empleos públicos o para continuar en su ejercicio (inhabilidades sobrevinientes).

De contera, el Presidente (sic) de la República, en ejercicio de la facultad reglamentaria contemplada en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución, no puede arrogarse la atribución de fijar régimen alguno de inhabilidades, mucho menos acudiendo a la técnica del reenvío para hacer que las inhabilidades dictadas por el legislador para ciertos servidores públicos sean a su vez aplicables a otros pero por



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadeña

voluntad del jefe del Gobierno Nacional. Si bien es cierto que tales inhabilidades tienen asiento en una ley, no es el legislador quien decide a qué funcionarios aplicárselas, sino que esa decisión la asume sin competencia el Presidente (sic) de la República, no obstante que es el órgano legislativo a quien le concierne hacerlo.

La Doctrina Constitucional tiene abundantes pronunciamientos que se pueden invocar en respaldo de lo sostenido por la Sala. Por ejemplo, en una ocasión afirmó:

"La Corte ha señalado que, fuera de las expresamente establecidas por la Constitución, el Congreso puede consagrar otras inhabilidades para ser contralor departamental puesto que no sólo la Carta defirió en el legislador la facultad para señalar "las demás calidades" que se requieran para el desempeño de dicho cargo sino que, además, esta Corporación tiene bien establecido que "la consagración constitucional de inhabilidades de un cierto grupo de funcionarios no excluye la competencia del legislador para establecer otras inhabilidades pues existe una competencia general de regulación a cargo del Congreso en ese aspecto". Además, en esta materia, el Legislador goza de una amplia discrecionalidad, pues a él corresponde definir, conforme a sus criterios de conveniencia, los hechos que generan inelegibilidad para un determinado cargo. Esto no significa obviamente que el Congreso pueda configurar cualquier conducta o situación como constitutiva de una inhabilidad, pues la Constitución reconoce el derecho a todo ciudadano a acceder cargos públicos (CP art. 40), por lo cual las regulaciones legales deben ser razonables y proporcionadas, tal y como esta Corporación ya lo ha señalado en numerosas sentencias. Por ende, en principio son inadmisibles aquellas inhabilidades para acceder a un cargo que en forma desproporcionada, innecesaria o irrazonable limiten el derecho de las personas a ser elegidas para ese cargo, por cuanto se estaría violando el derecho de todos los ciudadanos a una igual participación política (CP arts 13 y 40)."

(...)

Por su parte, el artículo 150, numeral 23, de la Constitución Política establece que corresponde al Congreso "expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas", lo cual implica que, a falta de norma específica de rango constitucional que defina quién habrá de establecer el régimen de incompatibilidades e inhabilidades de un cierto empleo, ello atañe al legislador.



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

Así, pues, en el caso de los empleos públicos que hayan de ser desempeñados en los departamentos y municipios -tal acontece con los personeros en estas últimas entidades territoriales-, es el legislador el llamado a consagrar las reglas pertinentes sobre la materia."

Esta Sección, por su parte, ha sostenido igualmente que el régimen de inhabilidades no puede expedirse por el Presidente (sic) de la República al ejercer la potestad reglamentaria. Así lo dijo dentro de una acción de tutela, en la que precisamente inaplicó una norma de carácter general, tras considerar que:

"Así, al ser la inhabilidad la circunstancia normativamente descrita que impide a una persona acceder a una dignidad o empleo público, o que provoca su retiro cuando ya lo viene ocupando o ejerciendo, no duda la Sala en afirmar que ese segmento del artículo 18 del Decreto 2463 del 20 de noviembre de 2001, constituye una causal de inhabilidad para acceder al desempeño como miembro principal o suplente de las Juntas de Calificación de Invalidez, en atención a que identifica como destinatarios de esa prohibición a las personas que en condición de miembros principales se hayan desempeñado en las mismas por más de dos períodos .

Ahora, como la norma que se viene examinando del artículo 18 del citado decreto, es una inhabilidad, el hecho de que su consagración aparezca en un acto administrativo general expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de su potestad reglamentaria (artículo 189 [11] de la C.P.), contraría abiertamente el ordenamiento superior, puesto que por voluntad del constituyente se determinó que lo relativo al régimen de inhabilidades tenga reserva legal»¹⁶.

A partir de lo anterior se evidencia que le está vedado al ejecutivo establecer inhabilidades, bien sea que tengan la naturaleza de prohibiciones o sanciones, motivo por el cual no se puede abrogar esa competencia, puesto que ello es facultad exclusiva del constituyente y del legislador.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 19 de septiembre de 2013, radicación 11001-03-28-000-2012-00051-00, magistrado ponente: Alberto Yepes Barreiro.



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

El caso concreto.

Esta Sala advierte que el Gobierno Nacional, a través de la disposición contenida en el párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013, consagró una inhabilidad, esto es, una restricción al ejercicio o desempeño de un empleo, puesto que determinó que los integrantes principales de las Juntas de Calificación de Invalidez no pueden prestar a título personal o por interpuesta persona servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con sus funciones, en ninguna entidad durante y hasta por el término de dos (2) años después de su retiro como integrante principal de la Junta de Calificación de Invalidez, para lo cual no tenía competencia, puesto que, tal como se señaló previamente estas prohibiciones solo pueden ser establecidas en la Constitución Política o en la ley.

Así las cosas, esta Sala señalará que se excedió la potestad reglamentaria ya que el ejecutivo estableció una inhabilidad, para lo cual carecía de competencia motivo por el cual se declarará la nulidad del párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013.

3.4.6. Análisis de la legalidad del párrafo del artículo 9 del Decreto 1352 de 2013 por ser contrario al artículo 16 de la Ley 1562 de 2012

El demandante señaló que el párrafo del artículo 9 del Decreto 1352 de 2013 debe ser declarado nulo. El texto de la norma es el siguiente:

«Artículo 9°. Personal administrativo de las Juntas de Calificación de Invalidez. (...)

Parágrafo. Corresponde a los integrantes principales y miembros de las respectivas juntas el reconocimiento de salarios, prestaciones sociales, seguridad social y demás derechos consagrados en las normas laborales vigentes del personal con vinculación laboral, así como de los honorarios del personal con prestación de servicios».



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00
Número interno: 4697-2013
Demandante: Carlos Alberto López Cadena

Por su parte, el artículo 16 de la Ley 1562 de 2012 señaló:

Artículo 16. El artículo 42 de la Ley 100 de 1993, quedará así:

Artículo 42. Naturaleza, administración y funcionamiento de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez. Las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de invalidez son organismos del Sistema de la Seguridad Social del orden nacional, de creación legal, adscritas al Ministerio de Trabajo con personería jurídica, de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter interdisciplinario, sujetas a revisoría fiscal, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio, sin perjuicio de la segunda instancia que corresponde a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, respecto de las regionales y conforme a la reglamentación que determine el Ministerio de Trabajo.

Será conforme a la reglamentación que determine el Ministerio de Trabajo, la integración, administración operativa y financiera, los términos en tiempo y procedimiento para la expedición de dictámenes, funcionamiento y la inspección, vigilancia y control de estos aspectos, así como la regionalización del país para los efectos de funcionamiento de las Juntas, escala de honorarios a sus integrantes, procedimientos operativos y recursos de reposición y apelación.
(...)».

En el concepto de violación se señaló que hay lugar a declarar la nulidad del parágrafo debido a que resulta contrario a lo establecido en el artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, ya que en esta norma se determinó que las juntas de calificación de invalidez tienen personería jurídica, motivo por el cual tienen capacidad para obligarse, por lo que deben proceder directamente al reconocimiento de salarios, prestaciones sociales, seguridad social y demás derechos de carácter laboral.

En la contestación de la demanda, el Ministerio del Trabajo señaló que las juntas de calificación nacen sin recursos y sin patrimonio, motivo por el cual los integrantes y miembros individualmente considerados deben responder por las prestaciones sociales de los trabajadores.



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00
Número interno: 4697-2013
Demandante: Carlos Alberto López Cadena

El Caso concreto

Respecto del reconocimiento de salarios y prestaciones sociales de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez, la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia T – 045 de 2013 de la siguiente manera:

«...De acuerdo con lo establecido en el artículo 41 la Ley 100 de 1993, las Juntas de Calificación de Invalidez, al igual que otras entidades como las EPS y las ARP, pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social, les corresponde llevar a cabo la calificación del estado de invalidez de los usuarios.

A su turno, el artículo 11 del Decreto 2463 de 2001, mencionado anteriormente, determinó que las Juntas de Calificación de Invalidez son organismos autónomos de carácter privado, sin personería jurídica, entre otras características, integrados por sujetos designados por el Ministerio de Trabajo, los cuales no perciben salario y solo tienen derecho a los honorarios que se estipulan en el mencionado decreto.

El artículo 43 del Decreto 1295 de 1994 señaló que los costos por el trámite ante las Juntas de Calificación de Invalidez debían ser asumidos por el solicitante, de acuerdo con el reglamento que el Gobierno Nacional expidiera, lo cual fue objeto de estudio constitucional por parte de esta corporación. Así, a través de la sentencia C-164 de 2000, se advirtió que quien debe asumir tales costos, los cuales incluyen los honorarios de los miembros de dichas juntas, son las entidades de previsión social. Consecuentemente, se declaró inexecutable la expresión según la cual los gastos se encontraban a cargo de quien solicitara el servicio.

No obstante, los miembros de la Juntas también tienen derecho a que su actividad sea remunerada, en ese sentido, la Ley 100 de 1993 indica en sus artículos 42 y 43, **que tales honorarios les corresponde asumirlos a la entidad de previsión social a la que se encuentre afiliado quien solicita el servicio.**

De la misma manera, el Decreto 2463 de 2001 señala que la remuneración de las Juntas está a cargo de la entidad de previsión social, la sociedad administradora a la que se encuentre afiliado el solicitante, la compañía de seguros, el pensionado por invalidez, entre otros, y que si, dado el caso, el interesado es quien asume los costos generados por este



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

trámite, tiene derecho a que esos dineros sean reembolsados»¹⁷.

Por su parte, en la sentencia T – 256 de 2019 indicó:

«Los integrantes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no reciben salarios sino honorarios, que a su vez, serán cubiertos por la entidad de previsión o seguridad social a la cual se encuentre afiliado el afectado por invalidez. Por su parte, el Decreto 2463 de 2001, que reglamenta los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, establece en su artículo 50, incisos 1º y 2º lo concerniente a quién corresponde cancelar los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez:

“Salvo lo dispuesto en el artículo 44 de la ley 100 de 1993, los honorarios de los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez serán pagados por la entidad de previsión social, o quien haga sus veces, la administradora, la compañía de seguros, el pensionado por invalidez, el aspirante a beneficiario o el empleador.

Cuando el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez hubiere sido asumido por el interesado, tendrá derecho al respectivo reembolso por la entidad administradora de previsión social o el empleador, una vez la junta dictamine que existió el estado de invalidez o la pérdida de capacidad laboral”.

Así mismo, la Ley 1562 de 2012, establece en su artículo 17 que,

“(…)los honorarios que se deben cancelar a las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, de manera anticipada, serán pagados por la Administradora del Fondo de Pensiones en caso de que la calificación de origen en primera oportunidad sea común; en caso de que la calificación de origen sea laboral en primera oportunidad el pago debe ser cubierto por la Administradora de Riesgos Laborales, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo

(…)

Parágrafo. Las juntas de calificación percibirán los recursos de manera anticipada, pero los honorarios de los integrantes sólo serán pagados hasta que el respectivo dictamen haya sido expedido y entregado, recursos que deben ser diferenciados y plenamente identificables en la contabilidad”.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia T – 045 de 1 de febrero de 2013, magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00

Número interno: 4697-2013

Demandante: Carlos Alberto López Cadena

Por otra parte, el artículo 50 del Decreto 2463 de 2001, establece que el aspirante a beneficiario también puede sufragar los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez y podrá pedir su reembolso, siempre y cuando se establezca un porcentaje de pérdida de capacidad laboral.

Sin embargo, este Tribunal ha precisado que las contingencias que afecten el mínimo vital y que no pueden ser cubiertas por la persona que las padeció, deben ser cubiertas a través de los esfuerzos de todos los miembros de la sociedad, pues de no ser así, el sistema de seguridad social sería inoperante. De acuerdo con esta disposición, la Corte ha entendido que aquellas personas que no cuenten con los recursos económicos para cubrir el costo de la valoración, se les podría dificultar la realización del mismo y como consecuencia de esto, su acceso a la seguridad social se sujeta a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, por ser un servicio público y de carácter obligatorio»¹⁸.

Con base en las normas y sentencias citadas se evidencia lo siguiente:

Mientras que en el artículo 11 del Decreto 2463 de 2001 se determinó que las Juntas de Calificación de Invalidez son organismos sin personería jurídica, en el artículo 16 de la Ley 1562 de 2012 se estableció una naturaleza distinta puesto que se les otorgó personería jurídica.

Ahora bien, es necesario tener en cuenta el párrafo 1 del artículo 43 de la Ley 100 de 1993, en el que se estableció:

«Párrafo 1°. Los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de invalidez no tienen el carácter de servidores públicos, no devengan salarios, ni prestaciones sociales y sólo tienen derecho a los honorarios establecidos por el Ministerio de Trabajo».

A partir de las sentencias de la Corte Constitucional es evidente que los honorarios de los integrantes y miembros de las juntas de calificación de invalidez deben ser sufragados por las entidades de previsión social y nada se señaló respecto del personal

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia T – 256 de 6 de junio de 2019, magistrado ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.



administrativo, puesto que en la ley no se concibió la existencia de este personal.

En el artículo 16 de la Ley 1562 de 2012 se estableció que será conforme a la reglamentación que determine el Ministerio de Trabajo la integración, administración operativa y financiera de las Juntas de Calificación de Invalidez y que estas tienen personería jurídica, sin embargo, tal como se señaló en el acápite preliminar, la expresión (i) "serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo", contenida en el párrafo primero del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, fue declarada inexecutable, por lo que la integración de las juntas de calificación se rige por lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, en los que se dispuso que estos particulares son nombrados directamente por el ministerio.

Sin embargo, no se hizo referencia al «reconocimiento» de honorarios y salarios del personal administrativo, ya que, como se señaló anteriormente, en la ley no se concibió su existencia.

A partir de lo anterior, dado que conforme a la presente sentencia no existe ninguna disposición de orden legal sobre el personal administrativo de las juntas de calificación, no es posible hacer un pronunciamiento relativo a la forma en que se reconoce y paga lo que estos devengan bien sea a título de salarios y prestaciones sociales, como a título de honorarios.

Luego, se entiende que este párrafo se debe declarar nulo por sustracción de materia.

Recapitulación

A partir de lo expuesto en la presente sentencia esta sala declarará la nulidad de los siguientes artículos:

- 5 (exclusión hecha de los párrafos 3 y 4);
- 8;
- 9 (incluido el párrafo);



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00
Número interno: 4697-2013
Demandante: Carlos Alberto López Cadena

- párrafos 2 y 3 del artículo 6.
- párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013.

Por el contrario, se encontró ajustado a derecho el artículo 6 (incluido el párrafo 1), así como los párrafos tercero y cuarto del artículo 5.

Finalmente se decretará la legalidad condicionada del inciso segundo del artículo 46 del Decreto 1352 de 2013, en el sentido que la potestad allí contenida solo puede ejercerse si (i) la Procuraduría no ha iniciado una investigación previamente por los mismos hechos, o (ii) la Procuraduría General de la Nación no reclama su poder preferente para llevarla a término, a pesar de haber sido iniciada por el Ministerio del Trabajo.

3.5. Costas

El art. 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que: «Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código Procedimiento Civil».

Es preciso poner de presente que en la presente controversia se pretende la nulidad de un acto de contenido general, y se presentó en defensa de la legalidad, lo que constituye un interés público, motivo por el cual no hay lugar a proferir una condena en costas.

En mérito de lo expuesto, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

IV. FALLA

PRIMERO: DECLARAR LA LEGALIDAD condicionada del inciso segundo del artículo 46 del Decreto 1352 de 2013, en el sentido que la potestad allí contenida solo puede ejercerse si (i) la



Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00
Número interno: 4697-2013
Demandante: Carlos Alberto López Cadena

Procuraduría no ha iniciado una investigación previamente por los mismos hechos, o (ii) la Procuraduría General de la Nación no reclama su poder preferente para llevarla a término, a pesar de haber sido iniciada por el Ministerio del Trabajo, conforme lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-914 de 2013.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de los artículos 5 (excluidos los párrafos 3 y 4), 8, 9 (incluido el párrafo), así como de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 y del párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013 por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de nulidad de la demanda.

CUARTO: Sin condena en costas.

QUINTO: Efectuar las anotaciones correspondientes en el programa "SAMAI" y ejecutoriada esta providencia archivar el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión del dos (2) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

La anterior providencia fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando el código QR que aparece a la derecha, o accediendo a la dirección <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/> donde deberá ingresar el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.





Demandante: Jesús Arnulfo Cobo García
Demandado: Ministerio del Trabajo
Radicado: 25000-23-41-000-2023-01363-01

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación: 25000-23-41-000-2023-01363-01
Demandante: JESÚS ARNULFO COBO GARCÍA
Demandado: MINISTERIO DEL TRABAJO

Tema: Confirma decisión de primera instancia que ordenó el cumplimiento de la norma.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide la Sala la impugnación formulada por el Ministerio del Trabajo y la Asociación Colombiana de Juntas de Calificación de Invalidez – Coljuntas, contra la sentencia del 12 de diciembre de 2023 proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de cumplimiento

El señor Jesús Arnulfo Cobo García, actuando en nombre propio, promovió demanda en ejercicio de la acción de cumplimiento¹ en contra del Ministerio del Trabajo a efectos de obtener el acatamiento del inciso 1° del artículo 6² del Decreto 1352 del 26 de junio de 2013.

Conforme lo anterior, formuló la siguiente pretensión:

Primero: Solicito mediante sentencia que haga tránsito a cosa Juzgada que, se Ordene al Ministerio de Trabajo, dar cabal cumplimiento al inciso 1 del artículo 6 del Decreto 1352 del 26 de Junio 2013, *“Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones”*, en el sentido de: realizar a través de una Universidad concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de

¹ La demanda se presentó el 3 de octubre de 2023 a través de correo electrónico.

² Artículo 6. *Proceso de selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez.* El Ministerio del Trabajo por intermedio de una universidad de reconocido prestigio y con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, de conformidad con el artículo 142 del Decreto-ley 19 de 2012, realizará un concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez establecerá la lista de elegibles mediante la cual se conformarán sus miembros e integrantes, a partir del mayor puntaje.



Calificación de Invalidez establecerá la lista de elegibles mediante la cual se conformarán sus miembros e integrantes, a partir del mayor puntaje.³

1.2. Hechos probados y/o admitidos

El parágrafo 1° del artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005 y posteriormente por el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, estableció los criterios para la selección de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Pérdida de Capacidad Laboral y de Invalidez. Dicha norma establece:

Para la selección de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, el Ministerio del Trabajo tendrá en cuenta los siguientes criterios:

La selección se hará mediante concurso público y objetivo, cuya convocatoria se deberá hacer con no menos de dos (2) meses de antelación a la fecha del concurso e incluirá los criterios de ponderación con base en los cuales se seleccionará a los miembros de estos organismos. La convocatoria deberá publicarse en un medio de amplia difusión nacional.

Dentro de los criterios de ponderación se incluirán aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, el cual se realizará a través de una entidad académica de reconocido prestigio. Los resultados del concurso serán públicos y los miembros de las Juntas serán designados por el Ministro del Trabajo, comenzando por quienes obtuvieran mayor puntaje.

La conformación de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez podrá ser regionalizada y el manejo de sus recursos será reglamentado por el Gobierno Nacional de manera equitativa. El proceso de selección de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez se financiará con recursos del Fondo de Riesgos Profesionales

Posteriormente, se expidió el Decreto 1352 de 2013, por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, estableciendo que los miembros de las juntas de calificación tendrían un periodo de 3 años, así como también se indicó la conformación e integrantes de estas.

Por otra parte, el artículo 6.° del citado decreto, estableció que el Ministerio del Trabajo es la autoridad competente para adelantar el concurso público correspondiente, a efectos de elaborar la lista de elegibles para ocupar los anteriores cargos.

Con base en lo anterior, entre la citada cartera ministerial y la Universidad Nacional de Colombia se celebró el convenio interadministrativo N°. 362 de 2010, el cual tuvo como objeto adelantar las pruebas pertinentes. Como resultado de esto, durante los años 2011 y 2012 se prohirieron los actos administrativos por medio de los cuales se realizaron los nombramientos correspondientes.

³ Transcripción original del texto con posibles errores.



En aras de dar cumplimiento al parágrafo 1.º del artículo 6.º del Decreto 1352 de 2013⁴, el Ministerio del Trabajo y la Universidad Nacional de Colombia suscribieron el convenio interadministrativo 566 de 2022, cuyo objeto fue conformar un banco de hojas de vida para suplir las eventuales plazas al interior de las juntas en el caso que la lista de elegibles quedase sin aspirantes.

El 21 de septiembre de 2023, con base en el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997, el señor Jesús Arnulfo Cobo García radicó ante el Ministerio de Trabajo escrito para agotar el presupuesto de renuencia respecto al inciso 1.º del artículo 6.º del Decreto 1352 de 2013.

Por su parte, la autoridad administrativa mediante comunicado del 26 de septiembre de 2023, explicó que varios artículos del Decreto 1352 de 2013, fueron declarados nulos por parte del Consejo de Estado⁵, entre ellos el artículo 5º que establecía la estructura interna de las juntas regionales y nacional de calificación, circunstancia que no hace posible adelantar el concurso de méritos.

1.3. Actuaciones procesales relevantes

1.3.1. Admisión y vinculación de terceros con interés

Por auto del 9 de noviembre de 2023, el magistrado ponente en primera instancia, avocó el conocimiento de la acción, ordenó notificar al Ministerio del Trabajo⁶ y tuvo como pruebas los documentos aportados con la demanda.

Posteriormente, mediante proveído del 27 de noviembre de 2023, negó la vinculación de la Universidad Nacional de Colombia, por cuanto se pretendía analizar los convenios interadministrativos suscritos con el Ministerio del Trabajo, situación que escapa del objeto de la acción de cumplimiento.

En igual sentido, no accedió a llamar al trámite a los miembros que conforman actualmente cada una de las juntas regionales y nacional de calificación. Lo anterior, por cuanto se ordenó la vinculación de la Asociación Colombiana de Junta de Calificación de Invalidez⁷.

⁴ Parágrafo 1º. El Ministerio del Trabajo a partir de la vigencia del presente decreto y hasta que se realice el próximo concurso, podrá nombrar de manera provisional integrantes para las juntas actuales y las que hagan falta por conformar y su periodo de actuación será hasta culminar el periodo de vigencia de los actuales integrantes utilizando para ello la lista de elegibles vigente.

Si una vez agotada esta lista, aún faltan juntas por conformarse, podrá seleccionarse directamente sus integrantes sin concurso y con las hojas de vida que el Ministerio del Trabajo tenga disponibles y que cumplan con los requisitos exigidos en el artículo de conformación de juntas de calificación de invalidez.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Rad. 11001-03-25-000-2013-01776-00 del 2 de diciembre de 2021. M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

⁶ Notificado mediante oficio No. 6613 del 15 de noviembre de 2023

⁷ Notificada mediante oficio No. 7274 del 29 de noviembre de 2023



1.3.2. Contestación de la demanda

El Ministerio del Trabajo, por conducto de apoderado judicial, solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda, para lo cual explicó que no era procedente adelantar el concurso de méritos establecido en el artículo 6 del Decreto 1352 de 2013.

En sustento de lo anterior, indicó que el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, al interior del proceso de simple nulidad radicado No. 11001-03-25-000-2013-01776-00 profirió sentencia el 2 de diciembre de 2021 en la que resolvió lo siguiente:

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de los artículos 5 (excluidos los párrafos 3 y 4), 8, 9(incluido el párrafo), así como de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 y del párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013 por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia

Frente a los artículos 5, 8 y 9 explicó que dichas normas consignan la estructura orgánica⁸ que deben tener las juntas de calificación de invalidez, lo cual, se encuentra sujeto a reserva legislativa y, en consecuencia, no podía ser reglamentado por el poder ejecutivo a través de un decreto reglamentario.

Siendo ello así, al no existir claridad frente a la arquitectura interna de las juntas de calificación de invalidez, en cuanto al talento humano que lo conforma, el Ministerio de Trabajo alegó que no resultaba procedente realizar el concurso de méritos, pues, existe una incertidumbre respecto a los cargos a ofertar y el perfil que deben tener los aspirantes.

Refirió que el tema del concurso adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta las disposiciones del Decreto 1083 de 2015, dado que el proceso de selección impone agotar unas etapas, las cuales no se podrían llevar a buen término sin contar con la planta de personal correspondiente.

Por último, puso de presente que el Ministerio del Trabajo impulsó ante el Congreso de la República el proyecto de ley⁹ por medio del cual se pretendió regular el tema de la integración de las juntas de calificación de invalidez, el cual, en el mes de junio de 2023 concluyó su trámite con archivo.

En cuanto a la Asociación Colombiana de Junta de Calificación de Invalidez, pese a haber sido vinculada al presente asunto, en la oportunidad procesal correspondiente guardó silencio.

⁸ La Corte Constitucional en la sentencia C-306 de 2004 precisó: *La referencia que se haga a la estructura orgánica de una entidad administrativa, necesariamente hace mención a todos los elementos que integran el órgano, debiendo considerarse allí incluido, tanto lo relacionado con el elemento humano que lo conforma, es decir, los empleados y funcionarios que ponen al servicio del ente público su voluntad, como lo relacionado con su aspecto patrimonial, de conformidad con lo dispuesto por el respectivo ordenamiento jurídico.*

⁹ PL 109 de 2020 del 14 de agosto de 2020. Por el cual se establece la conformación e integración de las juntas regionales y nacional de la calificación de invalidez y se dictan otras disposiciones.

1.3.3. Sentencia de primera instancia

El *a quo*, luego de agotadas las etapas procesales para este tipo de asuntos, dictó sentencia el 12 de diciembre de 2023, en la que dispuso:

PRIMERO.- ACCEDER a las pretensiones de la demanda. En consecuencia, se **ORDENA** al Ministerio del Trabajo dar cumplimiento al mandato previsto en el inciso primero del artículo 6 del Decreto 1352 de 26 de junio de 2013. Término máximo para el cumplimiento de la orden: seis (6) meses, contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

[...]

En criterio de la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la sentencia que profirió la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que declaró la nulidad de algunos artículos del Decreto 1352 de 2013, no tiene la virtualidad de tornar el mandato legal carente de exigibilidad.

Al respecto, precisó que las disposiciones vigentes del Decreto 1352 de 2013 resultan suficientes para lograr la provisión de los empleos al interior de las juntas de calificación de invalidez, bien sea por concurso de méritos o en provisionalidad.

Aunado lo anterior, resaltó que desde la Ley 100 de 1993 en sus artículos 42 y 43, ya se había establecido la selección de los miembros de las juntas de calificación, los cuales fueron modificados mediante la Ley 1562 de 2012, la cual, a su turno, sirvió de fundamento al citado Decreto 1352 de 2013.

En igual sentido, indicó que la norma que se acusa como no cumplida, es una reproducción del artículo 142 del Decreto 19 de 2012 que modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993¹⁰, lo cual significa, en otros términos, que el inciso 1° del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 «constituye un verdadero reglamento ejecutivo».

Finalmente, frente al párrafo 1.° de la citada disposición, que posibilita al Ministerio del Trabajo para suplir las vacantes en las juntas de calificación mediante

¹⁰ **Parágrafo 1.** Para la selección de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, el Ministerio del Trabajo tendrá en cuenta los siguientes criterios: La selección se hará mediante concurso público y objetivo, cuya convocatoria se deberá hacer con no menos de dos (2) meses de antelación a la fecha del concurso e incluirá los criterios de ponderación con base en los cuales se seleccionará a los miembros de estos organismos. La convocatoria deberá publicarse en un medio de amplia difusión nacional. Dentro de los criterios de ponderación se incluirán aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, el cual se realizará a través de una entidad académica de reconocido prestigio. Los resultados del concurso serán públicos y los miembros de las Juntas serán designados por el Ministro del Trabajo, comenzando por quienes obtuvieran mayor puntaje. La conformación de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez podrá ser regionalizada y el manejo de sus recursos será reglamentado por el Gobierno Nacional de manera equitativa. El proceso de selección de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez se financiará con recursos del Fondo de Riesgos Profesionales.

el banco de hojas de vida, advirtió que su carácter era transitorio, pues, el correcto proceder imponía adelantar el correspondiente concurso.

1.3.4. Impugnación del Ministerio del Trabajo

Explicó que, con ocasión del fallo proferido por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que declaró la nulidad de algunos artículos del Decreto 1352 de 2013, resulta claro que la cartera ministerial le está prohibido emitir disposiciones frente a la estructura orgánica que conforman las juntas de calificación de invalidez.

En cuanto a la interpretación y aplicación del artículo 42 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, reiteró que la reglamentación es de competencia exclusiva del poder legislativo, por lo que, desde su punto de vista, las atribuciones en cabeza del Ministerio del Trabajo son de carácter operativo y financiero.

Por lo anterior, reiteró que se configura una imposibilidad jurídica por parte de la cartera ministerial para llevar a cabo el concurso correspondiente, toda vez que es necesario, previo a adelantar este, contar con la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez.

Explicó que la interpretación dada por el *a quo*, pese a ser acertada, pues el inciso 1.º del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 efectivamente contiene un mandato que desarrolla el procedimiento para elegir a los miembros de las juntas de calificación de invalidez; difiere en cuanto a que la falta de una ley expedida por el Congreso de la República que determine las autoridades de dirección y administración de tales juntas, torna en una imposibilidad jurídica la realización del concurso.

1.3.5. Impugnación de la Asociación Colombiana de Juntas de Calificación de Invalidez – Coljuntas

Reprochó que la decisión proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, no tuvo en cuenta los pronunciamientos de la Corte Constitucional que sostuvieron que es competencia privativa del Congreso de la República proferir la ley correspondiente para regular la estructura orgánica de las entidades del orden nacional.

A partir de la anterior premisa, imponer al Ministerio del Trabajo la obligación de adelantar el concurso de méritos para la provisión de los cargos en las juntas de calificación de invalidez, significa conminar a la entidad a desconocer los argumentos que en su oportunidad planteó la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado al momento de analizar la legalidad de las disposiciones del Decreto 1352 de 2013.

Acotó que el hecho que el inciso 1.º del artículo 6 del citado decreto no haya sido removido del ordenamiento jurídico, no implica automáticamente su posibilidad de

cumplimiento, pues, se encuentra supeditado a la existencia de la ley que regule lo atinente a la configuración interna de las juntas de calificación de invalidez.

Frente a la aplicación del Decreto 19 de 2012, explicó que el mandato contenido en el artículo 142 se contrajo a indicar que la forma de selección de los miembros sería a través del concurso de méritos, lo cual reitera la norma que es objeto de la acción de cumplimiento. No obstante, se hace énfasis que no existe una ley que regule la estructura y funcionamiento.

Reprochó el ejercicio realizado por el *a quo* frente a la aplicación de las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, pues, considera que este fue discrecional y caprichoso, con el único fin de sustentar la postura consignada en la decisión objeto de impugnación.

Por último, manifestó que solo hasta que el Congreso de la República promulgue la ley pertinente, se podrá aplicar el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, es decir, dicha norma tampoco podría ser susceptible de cumplimiento.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer la impugnación presentada contra la sentencia de primera instancia del 12 de diciembre de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, de conformidad con lo establecido en los artículos 3º de la Ley 393 de 1997, 10, 125, 150 y 152 de la Ley 1437 de 2011, y el Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado, que establece la competencia de la Sección Quinta de la Corporación para conocer de las *«apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento»*.

2.2. Cuestión previa¹¹

La Asociación Colombiana de Juntas de Calificación de Invalidez – Coljuntas, radicó en la Secretaría General de esta corporación memorial contentivo de solicitud de nulidad del proceso¹², pues, manifestó que no fue notificada en debida forma de la existencia del asunto y, en consecuencia, se le cercenaron sus derechos de defensa y contradicción.

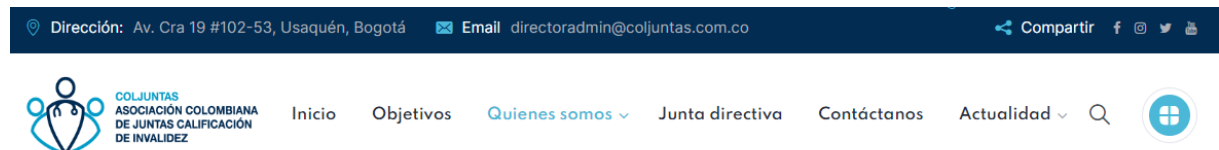
¹¹ Conforme se colige del expediente de Samai, con posterioridad al fallo de primera instancia y antes de haber sido concedida la impugnación correspondiente, se presentaron múltiples escritos emanados de Mary Pachón Pachón y Víctor Hugo Trujillo Hurtado, miembros de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez; el apoderado judicial de Coljuntas; y Yolima Zapata Vasco, representante legal de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Meta; en los que formularon solicitud de nulidad del proceso por cuanto consideran que no hubo una correcta integración del contradictorio. (Ver índices 29, 34, 38, 39 y 41).

¹² Ver índice 4 de Samai de segunda instancia.



Al respecto, como punto de partida, se debe tener en cuenta que la anterior situación fue puesta en conocimiento ante la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cual, por auto del 24 de enero de 2024 desestimó esta por no haberse configurado el yerro alegado.

La Sala, al realizar un ejercicio de verificación, corroboró que la Asociación Colombiana de Juntas de Calificación de Invalidez – Coljuntas en su sitio web registra como dirección de contacto el correo directoradmin@coljuntas.com.co.



Asimismo, dicha dirección coincide a la que fue remitida el oficio 7274 del 29 de noviembre de 2023, circunstancia por la cual, se colige que no se configuró el vicio alegado.

Conforme lo anterior, dicha parte deberá estarse a lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A en auto de fecha 24 de enero de 2024.

2.3. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia proferida el 12 de diciembre de 2023 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que accedió a las pretensiones de la demanda. Para lo cual se resolverán, en su estricto orden, los siguientes problemas jurídicos:

- Se cumplió con la constitución de renuencia de la autoridad encargada de dar cumplimiento al inciso 1° del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013.
- Se superan los requisitos de procedencia de la acción de cumplimiento.

En caso de ser afirmativas las respuestas, se deberá absolver el siguiente planteamiento:

- El Ministerio del Trabajo se encuentra en la obligación de acatar la orden establecida en el inciso 1° del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, que ordena la realización de un concurso de méritos para la selección de los integrantes y miembros de las juntas de calificación de invalidez.

2.4. Razones jurídicas de la decisión

A efectos de resolver los interrogantes anteriormente planteados, resulta pertinente abordar los siguientes temas: i) naturaleza de la acción de cumplimiento, ii) el estudio del requisito de renuencia, iii) análisis de los presupuestos de procedencia en el caso concreto.

2.4.1. Naturaleza de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política; como un mecanismo para que toda persona pueda, «acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido».

En igual sentido, el artículo 1.º de la Ley 393 de 1997 precisa que, «[t]oda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos».

Colombia es un Estado Social de Derecho, y dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; teniendo en cuenta lo anterior y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2.º de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado, logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas.

De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar a las autoridades o los particulares que ejercen funciones públicas, ante el inminente incumplimiento; la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos.

Como lo señaló la Corte Constitucional «el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo» (subrayado por fuera del texto).

Sin embargo, para que la acción de cumplimiento prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que, se deben acreditar los siguientes requisitos mínimos:

- a. Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (art. 1.º)¹³
- b. Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de formular la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8.º).
- c. El artículo 8.º señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito «cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable», caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.
- d. Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo omitido, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace procedente la acción. Por tanto, es improcedente la acción que persigue la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela; o se pretenda el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (art. 9.º).

2.4.2. De la renuencia

El inciso segundo del artículo 8.º de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el numeral 5.º del artículo 10 ibidem, estableció como requisito de procedibilidad de esta acción constitucional, que con la demanda el accionante aporte la prueba de haber pedido a las entidades accionadas en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el cumplimiento del deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquélla y, que la autoridad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud; de esta manera, quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción de cumplimiento

Al respecto, esta Sección ha señalado que:

Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.**

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido

¹³ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.



expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos [14] (Negrillas fuera de texto).

Por lo tanto, la Sala debe estudiar si la parte actora cumplió con su carga de probar que constituyó en renuencia a la accionada, antes de instaurar la demanda.

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad es importante tener en cuenta, como lo ha señalado la Sala, que «el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento»¹⁵, ya que no se ha dado por demostrado su agotamiento cuando la petición «tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia».

Resulta relevante para la Sala precisar que la renuencia debe entenderse como la negativa del ente accionado frente a la solicitud de cumplimiento de la disposición, bien porque no dé respuesta oportunamente o porque, aunque sea emitida en tiempo, «resulte contraria al querer del ciudadano»¹⁶

El anterior presupuesto se encuentra acreditado en el proceso, pues, de los documentos arrimados con la demanda, obra el correo electrónico remitido por el señor Cobo García en el cual conminó al Ministerio del Trabajo a dar cumplimiento a la norma de marras.

De: JESUS ARNULFO COBO GARCIA <jesusarnulfocobogarcia@gmail.com>
Enviado el: jueves, 21 de septiembre de 2023 10:39 a. m.
Para: Soluciones Documental <solucionesdocumental@mintrabajo.gov.co>
CC: Carlos Luis Ayala Caceres <cayala@mintrabajo.gov.co>; Sharon Sasty Stefan Gonzalez Escorsia <sgonzaleze@mintrabajo.gov.co>
Asunto: ASUNTO: Agotamiento de requisito de procedibilidad para radicación de acción de cumplimiento (Artículo 8 Ley 393 de 1997 constitución de renuencia) para el acatamiento y cumplimiento del Artículo 6 del Decreto 1352 del 26 de Junio 2013, "Por el cual se...

¹⁴ [En la providencia se citó «Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla»]

¹⁵ Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

¹⁶ Lo mismo se reitera en Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación n.º 25000-23-41-000-2016-02003-01 (ACU); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 17 de noviembre de 2016, radicación n.º 15001-33-33-000-2016-00690-01 (ACU); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicación n.º 15001-23-33-000-2016-00249-01(ACU), en todas, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez, entre otras.



Por su parte, el texto de la solicitud fue el siguiente:

Cordial Saludo,

Jesús Arnulfo Cobo García mayor de edad, domiciliado(a) y residente en la ciudad de Bogotá D.C., identificado(a) como aparece al pie de su firma, facultado por el artículo 8 Ley 393 de 1997 y previa a la radicación del medio de control administrativo de **acción de cumplimiento**, solicito de manera atenta y cordial el acatamiento y cumplimiento del Artículo 6 del Decreto 1352 del 26 de Junio 2013, “Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones.” proferido por el Presidente De La República De Colombia, en lo que respecta a los párrafos en negrilla discriminando a continuación:

ARTÍCULO 6°. Proceso de selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez. El Ministerio del Trabajo por intermedio de una universidad de reconocido prestigio y con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, de conformidad con el artículo 142 del Decreto-ley 19 de 2012, realizará un concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez establecerá la lista de elegibles mediante la cual se conformarán sus miembros e integrantes, a partir del mayor puntaje.¹⁷

Por su parte, el Ministerio del Trabajo mediante oficio del 26 de septiembre de 2023 explicó que no se encuentra en estado de renuencia frente a la disposición legal alegada, toda vez que ha dado cabal cumplimiento a las decisiones judiciales que se han proferido sobre la materia. Por lo que concluyó:

Sin Ley sobre requisitos y condiciones para ser una persona miembro o integrante de la Junta Nacional o Regional de Invalidez no se puede adelantar o realizar el concurso correspondiente con una universidad tal y como está establecido en el artículo 6 del decreto 1352 de 2010 por tanto es improcedente el trámite de la acción de cumplimiento.

Con base en lo anterior, con independencia de la respuesta dada por la autoridad accionada que cuestiona el fondo de la controversia, se concluye que en el presente asunto se encuentra satisfecho el requisito de constitución en renuencia.

2.4.3. Análisis del caso concreto

Como punto de partida, resulta pertinente traer a colación la disposición legal que invoca el señor Jesús Arnulfo Cobo García como incumplida por parte del Ministerio del Trabajo. En concreto, el actor alegó el inciso 1º del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 que dispone:

Artículo 6°. Proceso de selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez. El Ministerio del Trabajo por intermedio de una universidad de reconocido prestigio y con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, de conformidad con el artículo [142](#) del Decreto-ley 19 de 2012, realizará un concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de

¹⁷ Transcripción tomada del original con posibles errores.

Calificación de Invalidez establecerá la lista de elegibles mediante la cual se conformarán sus miembros e integrantes, a partir del mayor puntaje.

Frente a la naturaleza de la anterior disposición, se tiene que el Decreto 1352 de 2013 es un decreto reglamentario expedido en el ejercicio de la potestad que la Constitución Política le otorga al Presidente de la República¹⁸ y, en consecuencia, es susceptible de la acción de cumplimiento conforme lo dispone el artículo 1º de la Ley 393 de 1997, pues, se trata de un acto administrativo de carácter general.

Adicionalmente, se tiene que la citada norma se encuentra vigente actualmente, pues, no existe otra disposición legal o decisión judicial que la haya removido del ordenamiento jurídico.

En este punto, resulta pertinente mencionar que el Decreto 1352 de 2013 fue objeto de demanda de nulidad ante el Consejo de Estado¹⁹ que estudió la legalidad de los artículos 5, 6, 8 y 9 (incluido el párrafo), inciso segundo del artículo 46, y párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013 y concluyó con sentencia en la que se resolvió:

[...]

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de los artículos 5 (excluidos los párrafos 3 y 4), 8, 9 (incluido el párrafo), así como de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 y del párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013 por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia

[...]

Es decir que el artículo sobre el cual recae la presente acción de cumplimiento no fue declarado nulo, toda vez que la citada decisión consignó lo siguiente:

[...]

De conformidad con el texto del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, la selección de los miembros de las juntas de calificación de invalidez se debe hacer por medio de concurso público, luego, se trata de una materia que ya se desarrolló en una norma con fuerza material de ley. En esta, se determinó que en los criterios de ponderación deben incluir aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, además señaló la posibilidad de operar por regiones.

Así las cosas, la primera parte del artículo 6 del Decreto 1563 de 2013 se limitó a reproducir las reglas establecidas en el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, pues reiteró la provisión de los cargos de miembros e integrantes de las juntas de calificación a través de concursos en los que se tenía que evaluar el conocimiento del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, así como de la experiencia profesional.

¹⁸ Art. 189: Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

[...]

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

¹⁹ aa

En ese orden de ideas, se puede considerar que el artículo 6 (salvo los párrafos, aspecto sobre el que se regresará a continuación) del Decreto 1352 de 2013, constituye un verdadero reglamento ejecutivo, puesto que se limitó a desarrollar el procedimiento de selección que estableció el legislador extraordinario en el Decreto Ley 19 de 2012, es decir, el Gobierno Nacional complementó el contenido del decreto ley para detallarlo, desarrollarlo, o para preparar su ejecución, y, por lo tanto, no se desconoció el principio de reserva de ley en la materia.

Es importante poner de presente que en la sentencia C – 120 de 2020 la Corte Constitucional analizó una demanda de inexecutable en contra del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012 y lo declaró ajustado a nuestra Constitución Política.

En esa oportunidad los demandantes consideraron que el permitir que la misma entidad que tiene que asumir la obligación del pago de las pensiones sea la que realice la primera evaluación viola los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social.

La Corte Constitucional consideró que la medida es razonable por cuanto propende hacia un fin legítimo (lograr agilizar y hacer más eficiente el trámite), mediante el ejercicio de una facultad regulativa (establecer una competencia) que es idónea para lograr el fin que se busca (evitar que los trámites en los que las aseguradoras consideran que sí hay lugar a una pérdida de capacidad laboral y ocupacional tengan que esperar a que se adelante el proceso administrativo ante las juntas regionales).

Ahora bien, respecto de los párrafos del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 es preciso señalar lo siguiente:

El párrafo primero, estableció una disposición transitoria hasta que se realice el próximo concurso, por lo que no hay lugar a declarar su nulidad.

Sin embargo, los párrafos 2 y 3 del artículo 6, contienen determinaciones sobre la conformación de las salas, nombramientos provisionales, selección directa, modificación de integrantes de las juntas que claramente hacen parte de la estructura orgánica de la entidad, por lo que se trata de aspectos sometidos a reserva de ley, y por lo tanto se declarará su nulidad.

A partir de lo anterior, esta Sala considera que mientras que el artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 (incluido el párrafo 1) se ajusta al ordenamiento jurídico colombiano, hay lugar a declarar la nulidad de sus párrafos 2 y 3, por lo que así se establecerá en la parte resolutive de la presente providencia. (resaltado de la sala)

Por otra parte, tampoco se evidencia la existencia de otro mecanismo judicial que permita al demandante obtener el cabal acatamiento de la disposición citada; en igual sentido, el debate que se plantea en esta instancia no es susceptible de ser ventilado a través de la acción de tutela, toda vez que no se ven involucrados derechos fundamentales.

Finalmente, la realización del concurso, conforme lo indicó el *a quo*, se debe hacer con recursos del Fondo de Riesgos Laborales²⁰, tal como lo establece la norma objeto de cumplimiento.

²⁰ El fondo de riesgos laborales es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al ministerio de trabajo y sus recursos son administrados en fiducia.



La Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a la pretensión del señor Cobo García, por cuanto encontró acreditado que el inciso 1º del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 «contiene un mandato claro, expreso y exigible a cargo del Ministerio del Trabajo consistente en realizar un concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las juntas de calificación de invalidez y establecer la lista de elegibles mediante la cual se conformarán sus miembros e integrantes, a partir del mayor puntaje.»

Frente a los efectos de la sentencia que dictó la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que analizó la legalidad del citado decreto, explicó que la norma sobre la cual versa la solicitud de cumplimiento no fue afectada por la decisión y, en ese sentido, el Ministerio del Trabajo tiene a su alcance las herramientas necesarias para adelantar el respectivo concurso de méritos.

Por último, indicó que la cartera ministerial puede suplir los requisitos echados de menos en aplicación del parágrafo 1º del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, el cual, fue reproducido a integridad en el inciso primero del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013.

A partir de la anterior exposición, la Sala anticipa que confirmará la decisión de primera instancia, en la medida que en el presente asunto se satisfacen los requisitos para que prospere la acción de cumplimiento.

La obligación consignada en el inciso 1º del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, resulta imperativa, expresa e inobjetable; aunado que se estableció la autoridad encargada de su acatamiento, esto es el Ministerio del Trabajo. En ese sentido, es claro que la designación de los miembros de las Juntas Nacional y Regional de Calificación de Invalidez se debe hacer mediante un concurso público, y excepcionalmente se puede hacer uso del banco de hojas de vida para suplir tales cargos, pues así quedó expresamente establecido en el inciso 2.º del parágrafo primero de la citada norma.

Ahora bien, tanto el Ministerio del Trabajo como la Asociación Colombiana de Juntas de Calificación de Invalidez – Coljunta, presentaron escritos de impugnación los cuales tienen similar fundamentación, pues, tanto uno como otro advierten que se configura una imposibilidad jurídica para llevar a cabo el concurso de méritos, toda vez que el artículo 5º del Decreto 1352 de 2013 fue declarado nulo por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en razón a que se violaba el principio de reserva legal y, por ende, la fijación de la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez es competencia exclusiva del Congreso de la República.

Por lo anterior, estiman que al haber desaparecido del universo jurídico la anterior disposición, no resulta plausible realizar la convocatoria para un concurso de méritos en el cual se escojan a los miembros de las juntas de invalidez, dado que



dicho artículo establecía los requisitos mínimos que debe tener los aspirantes, el perfil ocupacional, la experiencia, y el número de personas.

Delimitado el punto de las anteriores impugnaciones, la sala considera que la circunstancia alegada por el Ministerio del Trabajo y la Asociación Colombiana de Juntas de Calificación de Invalidez – Coljunta, no tienen la virtualidad de revocar la decisión dictada en primera instancia.

Lo anterior, por cuanto el parágrafo 1 del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, que modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, establece lo siguiente:

PARÁGRAFO 1. Para la selección de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, el Ministerio del Trabajo tendrá en cuenta los siguientes criterios:

La selección se hará mediante concurso público y objetivo, cuya convocatoria se deberá hacer con no menos de dos (2) meses de antelación a la fecha del concurso e incluirá los criterios de ponderación con base en los cuales se seleccionará a los miembros de estos organismos. La convocatoria deberá publicarse en un medio de amplia difusión nacional.

Dentro de los criterios de ponderación se incluirán aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, el cual se realizará a través de una entidad académica de reconocido prestigio. Los resultados del concurso serán públicos y los miembros de las Juntas serán designados por el Ministro del Trabajo, comenzando por quienes obtuvieran mayor puntaje.

La conformación de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez podrá ser regionalizada y el manejo de sus recursos será reglamentado por el Gobierno Nacional de manera equitativa. El proceso de selección de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez se financiará con recursos del Fondo de Riesgos Profesionales.

Es decir, en otros términos, la anterior norma establece los criterios que debe observar el Ministerio del Trabajo para adelantar el correspondiente concurso de méritos para elegir a los miembros de las juntas de invalidez. Dicha situación no implica, como lo sugirió la Asociación Colombiana de Juntas de Calificación de Invalidez – Coljunta, que la solicitud de cumplimiento debió hacerse sobre esta norma, pues, se reitera, el inciso 1º del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 no fue afectado por la decisión de nulidad ya mencionada.

Puestas de ese modo las cosas, la declaratoria de nulidad del artículo 5 del citado decreto, no implica forzosamente que el Ministerio del Trabajo no cuente con insumos legales suficientes para adelantar el concurso de méritos correspondiente, pues dicho vacío queda suplido con la norma anteriormente transcrita.

En sustento de lo anterior, basta traer a manera de ejemplo la Resolución N.º 4726 del 12 de octubre de 2011, proferida en su momento por el Ministerio de la Protección Social, *Por la cual se designan los miembros de las Juntas de*



Calificación de Invalidez y se adicionan Salas de Decisión de la Junta Nacional y de algunas Juntas Regionales con base en la Lista de Elegibles producto del Contrato Interadministrativo No. 362 de 2010 suscrito con la Universidad Nacional y se dictan otras disposiciones. En los considerandos de esta, se evidencia lo siguiente:

Que el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, señala que corresponde al “...Instituto de Seguros Sociales, a las Administradoras de Riesgos Profesionales - ARP, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y a las Entidades Promotoras de Salud - EPS, determinar en primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de las contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación, dentro de los cinco (5) días siguientes a la manifestación que hiciere sobre su inconformidad se acudirá a las Juntas de Calificación de Invalidez Regional, cuya decisión será apelada ante la Junta Nacional...”.

Que conforme al parágrafo 1º de la citada disposición, la selección y designación de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez por parte de este Ministerio, deberá hacerse mediante concurso público y objetivo; con inclusión de criterios de ponderación, dentro de los cuales se tendrán en cuenta aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez; a través de una entidad académica de reconocido prestigio; publicando sus resultados; y designados de acuerdo al mayor puntaje obtenido.

Que de conformidad con el artículo 18 del Decreto 2463 de 2001 los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y sus respectivos suplentes son designados por periodos de tres (3) años y entrarán en ejercicio de sus funciones a partir de la fecha de su posesión, la cual debe realizarse a más tardar dentro de los diez (10) días siguientes a la comunicación de la designación.

Que el Ministerio de la Protección Social suscribió el Contrato Interadministrativo número 362 de 2010 con la Universidad Nacional de Colombia, con el objeto de “...Realizar el proceso de Selección de los Miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez del País”, el cual se inició con la publicación de las bases del concurso en el periódico El Tiempo del día 19 de diciembre de 2010, informando a los aspirantes que podían hacer su inscripción a través de la pagina web www.medicina.unal.edu.co/concursojuntas y diligenciando el formulario, entre otros, con el perfil para el cual va a concursar y la elección de la primera y segunda opción de Junta de Calificación de Invalidez.²¹

Conforme lo anterior, se colige que el Ministerio del Trabajo, inclusive antes de la expedición del Decreto 1352 de 2013, ya había llevado a cabo un proceso de selección de similares características, para el cual hizo uso de las normas que estaban vigentes en su momento, sin que se hubiese aducido la supuesta imposibilidad jurídica acá esbozada.

Por otra parte, el convenio interadministrativo 566 de 2022 suscrito entre el Ministerio del Trabajo y la Universidad Nacional, el cual tiene como objeto la creación de un banco de hojas de vida que facilite el proceso de selección de los miembros de las Juntas Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez, no puede suplir el acatamiento de la norma objeto de la presente decisión, por la sencilla razón de que no se trata propiamente de un concurso de méritos, pues si

²¹ Transcripción del texto original con posibles errores.

bien obedece al parágrafo 1.º del artículo 6.º del Decreto 1352 de 2013, su aplicación, conforme lo precisó el *a quo*, es de carácter transitorio.

Ahora bien, resulta pertinente acotar en cuanto a la exigibilidad del mandato, que no se encuentra expresamente establecido en la norma objeto de la presente acción, las consideraciones vertidas por esta sala en donde se precisó²²:

129. En tal sentido, se considera que, ante la omisión de un plazo o de una condición que de acaecer permitan verificar la exigibilidad de la norma cuyo acatamiento se solicita, será el juez quien caso por caso determine el alcance de la obligación «atendiendo a las diferentes modalidades que puede revestir»⁴². Para ello, podrá valerse del escrito de constitución en renuencia (requisito de procedibilidad) y de la respuesta que proporcione la entidad accionada para delimitar y precisar el alcance de la obligación incumplida, así como las circunstancias de tiempo modo y lugar, de conformidad con lo señalado por el alto tribunal.

130. De ahí, que el mandato previsto en la ley o en el acto administrativo no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible, bastara con que se trate de un deber imperativo, expreso e inobjetable. Considerar que, si el precepto no tiene todas las circunstancias de tiempo, modo y lugar no puede ser exigible para el sujeto pasivo de la obligación, implicaría aceptar que las disposiciones son ineficaces desde todo punto de vista y por tanto no podrían ser enjuiciables vía acción de cumplimiento.

131. Esto a su vez, supondría ir en contra del espíritu del constituyente quien estatuyo en el artículo 87 de la Carta, una acción que le permita a toda persona solicitar la realización efectiva de los mandatos señalados en las leyes y los actos administrativos ante cualquier autoridad, para «hacerle frente a las omisiones de las autoridades públicas, y de los particulares que ejerzan funciones públicas, en el ejercicio de toda actividad jurídica o material, legalmente debida y cuya ejecución sea posible de realizar»⁴³.

132. De manera que, entender que un precepto no pueda ser exigible por la falta de rigor o técnica legislativa, además de desatender los fines Estado Social de Derecho, conminaría a las autoridades con potestad legislativa y reglamentaria a proferir mandatos ambiguos de imposible ejecución. Además, se dejaría al deseo o juicio de conveniencia, oportunidad o viabilidad de la autoridad, el cumplimiento de la ley o acto administrativo de que se trate.²³

²² Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia SU-386 de 2023, refiriéndose a la exigibilidad del mandato en tratándose de las acciones de cumplimiento, precisó: «**En términos generales, el incumplimiento tiene lugar a partir de una omisión de la administración.** No obstante, la inactividad de la administración que da origen al incumplimiento de un deber jurídico también puede expresarse a través de *acciones* que, a pesar de mostrar una actividad positiva por parte de diferentes órganos del Estado, se traducen en una forma de eludir sus obligaciones o cumplen de manera insuficiente los deberes contenidos en una ley o en un acto administrativo. En estos casos, al juez competente le corresponderá determinar en qué consiste el incumplimiento del deber jurídico en cuestión y tomar las decisiones complementarias que aseguren el reconocimiento de los derechos de los particulares y la obtención de las finalidades perseguidas por las normas incumplidas. [...] Ahora bien, ¿cuándo es posible afirmar que se presenta el incumplimiento de un deber jurídico, consagrado en una ley o un acto administrativo, por parte de la administración? **Lo primero que ha de precisarse es que ni la Constitución ni la Ley 393 de 1997 exigen la fijación de un término o plazo para la ejecución de un deber contenido en una ley o acto administrativo por parte del obligado para que sea posible exigir su cumplimiento a través de la acción de cumplimiento y, en consecuencia, tampoco es a partir de un plazo que habría de establecerse cuándo el obligado se encuentra en mora.**» (resaltado de la sala)

²³ Acción de cumplimiento No. 25000-23-41-000-2022-00243-01. MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.



En ese sentido, para la sala se tiene que la obligación establecida en el inciso 1º del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, que impone la obligación en cabeza del Ministerio del Trabajo de adelantar el correspondiente concurso de méritos para para la selección de los integrantes y miembros de las juntas de calificación de invalidez se encuentra en estado de incumplimiento.

Finalmente, se advierte que el plazo establecido en la decisión dictada por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, resulta razonable y proporcional, por lo cual no se hará modificación alguna al respecto.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 12 de diciembre de 2023, dictada por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

TERCERO: En firme la presente decisión, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN “A”

Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente:	LUIS MANUEL LASSO LOZANO
EXPEDIENTE:	250002341000202301363-00
Demandante:	JESÚS ARNULFO COBO GARCÍA
Demandado:	MINISTERIO DEL TRABAJO
Medio de control:	CUMPLIMIENTO
SENTENCIA	

Procede la Sala a decidir sobre la acción de cumplimiento interpuesta por el señor Jesús Arnulfo Cobo García, en nombre propio, contra el Ministerio del Trabajo.

Solicitud de acción de cumplimiento

El actor formuló las siguientes pretensiones.

“

Capítulo N° 3 – Pretensiones del medio de control

Primero: Solicito mediante sentencia que haga tránsito a cosa Juzgada que, se Ordene al Ministerio de Trabajo, dar cabal cumplimiento al inciso 1 del artículo 6 del Decreto 1352 del 26 de Junio 2013, “Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones”, en el sentido de: realizar a través de una Universidad concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez establecerá la lista de elegibles mediante la cual se conformarán sus miembros e integrantes, a partir del mayor puntaje.”.

El actor narra como **hechos** que fundamentan su acción los siguientes.

Con base en los artículos 18 del Decreto 2463 de 2001 y 52 de la Ley 962 de 2005, mediante Convenio Interadministrativo No. 362 de 2010, suscrito entre la Universidad Nacional de Colombia y el Ministerio del Trabajo, se realizó un concurso de méritos para la selección de los miembros de las juntas de calificación de invalidez.

La Universidad Nacional de Colombia, mediante radicado 305233, entregó al Ministerio del Trabajo los resultados del citado concurso de méritos.

El Ministerio del Trabajo, años 2011 y 2012, mediante sendos actos administrativos realizó el nombramiento de miembros de las juntas de calificación de invalidez utilizando la lista de elegibles del concurso de méritos del año 2010, por un periodo de 3 años.

Mediante Convenio Interadministrativo No. 566 de 2022, suscrito entre el Ministerio del Trabajo y la Universidad Nacional de Colombia, se realizó una convocatoria para conformar un Banco de Hojas de vidas a fin de designar en provisionalidad a los miembros de las juntas regionales y nacional de calificación de invalidez para dar cumplimiento al parágrafo 1 del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013.

Dicha convocatoria no fue un concurso de méritos, como lo señaló el señor Carlos Luis Ayala Cáceres, Coordinador del Grupo de Medicina Laboral, Dirección de Riegos Laborales, en Oficio de julio de 2023, PQRSD 02EE2023410600000048250.

Mediante petición de 21 de septiembre de 2023, con radicado interno 05EE2023310300000071973, se requirió el Ministerio del Trabajo el cumplimiento del inciso 1 del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013.

En Oficio de septiembre de 2023, suscrito por el referido funcionario, el Ministerio del Trabajo se negó a cumplir el inciso 1 del artículo 6 del Decreto 1352 del 26 de junio 2013, argumentado que: *“Al no establecerse por Ley las estructuras de las Juntas de Calificaciones de invalidez no es posible realizar el concurso de mérito para reemplazar a los miembros designados en el año 2011.”*.

Si bien en la actualidad no hay una estructura de las juntas de calificación de invalidez regional y nacional debido a las sentencias del H. Consejo de Estado, Sección Segunda, No. 01776, 2 de diciembre 2013, y de la H. Corte Constitucional C-914 de 2023, dicha situación no impide realizar el concurso para reemplazar a los nombrados desde 2011, cuyo periodo de tres años finalizó.

Es importante resaltar que mediante la Resolución No. 2951 del 24 de agosto de 2023, el Ministerio del Trabajo realizó nombramientos provisionales en las juntas de calificación de invalidez de los departamentos de Casanare, Cauca, Cesar y Córdoba hasta que se realice el concurso de méritos, utilizando el Banco de Hojas de Vida del Convenio Interadministrativo No. 566 de 2022.

El Ministerio del Trabajo incurre en una renuencia de más de 13 años por no cumplir con el inciso 1 del artículo 6 del Decreto 1352 del 26 de junio 2013, favoreciendo de manera indirecta a los actuales miembros, a los cuales ya se les venció su periodo.

Contestación de la demanda

Ministerio del Trabajo

El apoderado de la entidad manifestó que de conformidad con lo indicado en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012 y el artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, le corresponde al Ministerio del Trabajo reglamentar la integración y funcionamiento de las juntas regionales y nacional de calificación de invalidez.

Mediante la Resolución No. 4726 de 2011, el Ministerio de la Protección Social designó sus miembros con base en la Lista de Elegibles del Contrato Interadministrativo No. 362 de 2012.

Posteriormente, el Ministerio del Trabajo expidió el Decreto 1352 de 2013, que regula la integración y funcionamiento de las misma, fue demandado ante el H. Consejo de Estado, acción de nulidad, radicado 11001332500020130177600, en la que se dictó como medida provisional la suspensión de los artículos 5,6,8 y 9 del Decreto 1352 de 2015.

El 2 de diciembre de 2021, el H. Consejo de Estado profirió fallo declarando la nulidad de los artículos 5° (excluidos los párrafos 3° y 4°), 8°, 9° (incluido el párrafo), así como de los párrafos 2° y 3° del artículo 6° y del párrafo tercero del artículo 49° del Decreto 1352 de 2013.

Sin embargo, el artículo 6° del Decreto 1352 de 2013 que establece el “*Proceso de selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez*”, no fue declarado nulo ni su párrafo 1° que le permite al Ministerio del Trabajo, hasta la realización de un próximo concurso, nombrar provisionalmente miembros e integrantes para las juntas que ya funcionan y las que falta por conformar, utilizando la Lista de Elegibles del Anexo Técnico de la Resolución No. 4726 de 2011.

Una vez agotada esta lista, si aún faltan juntas por conformar, sus integrantes se podrán seleccionar directamente sin concurso y con las hojas de vida que el Ministerio del Trabajo tenga disponibles, que cumplan los requisitos.

Por su parte, el Ministerio del Trabajo, antes de llevar a cabo el concurso al que hace alusión el artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, debe contar con la debida determinación de la estructura orgánica de las juntas.

Esto se debe a que la mencionada sentencia del H. Consejo de Estado determinó que la estructura orgánica de las juntas debe ser establecida mediante ley.

De acuerdo con lo anterior, el siguiente es el análisis de las normas del Decreto 1352 de 2013.

1. Artículo 5, Decreto 1352 de 2013. Establecía la conformación de las juntas de calificación de invalidez. El H. Consejo de Estado declaró su nulidad bajo el argumento de que se invadió una competencia exclusiva del legislador.

2. Artículo 8, Decreto 1352 de 2013. Establecía los integrantes, miembros y trabajadores de las juntas de calificación de invalidez. Según las consideraciones del H. Consejo de Estado, *“se advierte que se trata de elementos que integran la estructura orgánica de la entidad, concretamente en lo referente al elemento humano.”*

Según la H. Corte Constitucional, sentencia C-306 de 2004, la estructura orgánica de las entidades públicas abarca tanto los elementos humanos como los patrimoniales que constituyen el órgano.

En este contexto, la referencia al elemento humano en las juntas de calificación de invalidez se considera parte del aspecto orgánico, de acuerdo con la mencionada sentencia. Por lo tanto, este asunto está reservado al legislador y no puede ser determinado por el Presidente de la República a través de reglamento, según lo establecido en la sentencia mencionada.

3. Artículo 9, Decreto 1352 de 2013. Establecía el personal administrativo de las juntas de calificación de invalidez. Este artículo aborda aspectos vinculados a la

estructura del componente humano de las juntas de calificación de invalidez, particularmente en lo que respecta al personal administrativo.

Tal aspecto se considera esencialmente orgánico y, por lo tanto, debe ser establecido por el legislador, siendo inapropiado que el Presidente de la República lo determine mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria.

4. Artículo 6, Decreto 1352 de 2013.

De conformidad con el texto del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, la selección de los miembros de las juntas de calificación de invalidez se debe hacer por medio de concurso público, luego, se trata de una materia que ya se desarrolló en una norma con fuerza material de ley.

En esta se determinó que en los criterios de ponderación se deben incluir aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez.

Así las cosas, la primera parte del artículo 6 del Decreto 1563 de 2013 se limitó a reproducir las reglas establecidas en el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, pues reiteró la provisión de los cargos de miembros e integrantes de las juntas de calificación de invalidez a través de concurso.

Ahora bien, con respecto a los párrafos del artículo 6, el párrafo primero estableció una disposición transitoria hasta tanto se realice el próximo concurso, por lo que no hubo lugar a declarar su nulidad.

Sin embargo, los párrafos 2 y 3 del artículo 6, contienen determinaciones sobre la conformación de las salas, nombramientos provisionales, selección directa, modificación de integrantes de las juntas, que claramente hacen parte de la estructura orgánica de la entidad, por lo que se trata de aspectos sometidos a reserva de ley, y por lo tanto el H. Consejo de Estado declaró su nulidad.

En resumen, la ausencia de normas vigentes que regulen los cargos y la estructura orgánica de las juntas, cuya delimitación se encuentra reservada al ámbito legislativo,

obstaculizan la capacidad del Ministerio del Trabajo para llevar a cabo un proceso de selección eficiente.

La carencia de directrices específicas para definir los perfiles de los concursantes dificulta la realización de concursos adecuados.

En este contexto, el Ministerio del Trabajo acompañó un proyecto de ley (PL 109 de 2020 del 14 de agosto de 2020) y la Audiencia pública en el Senado del 26 de mayo de 2021, en la que participaron por la cartera ministerial el Viceministerio de Relaciones Labores e Inspección, la Dirección de Riesgos Laborales y la Coordinación del Grupo de Medicina Laboral.

Una vez se surtieron los dos debates en la corporación, el texto definitivo aprobado en sección plenaria del Senado de la República el 15 de noviembre de 2022, fue publicado en la Gaceta del Congreso No.1451 del 17 de noviembre de 2022.

Posteriormente, pasó a la Cámara de Representantes, fue radicado con el No. 295-2022 y se asignaron los Coordinadores Ponentes. El 19 de abril de 2023, los Coordinadores presentaron ponencia positiva para primer debate.

En la exposición de motivos se resumen los conceptos presentados por la Asociación Colombiana de Juntas de Calificación de Invalidez (COLJUNTAS), Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y Ministerio de Salud y Protección Social.

ASOJUNTAS plantea que el proyecto de ley no es necesario teniendo en cuenta que el Ministerio del Trabajo firmó el Convenio Interadministrativo No.566 de 2022 con la Universidad Nacional de Colombia, cuyo objeto es crear un banco de diez mil hojas de vida para proveer un máximo de 98 nombramientos.

El vacío normativo referido más arriba ha impedido que el Ministerio del Trabajo pueda crear nuevas juntas y que los integrantes y miembros se mantengan en sus puestos sin posibilidad de renovar el personal a través de un concurso de méritos.

En suma, este proyecto tuvo dos debates en Senado de la República y uno en Cámara de Representantes en la última legislatura.

En el mes de junio de 2023, fue archivado por cuanto no fue estudiado en términos y la norma indica que ningún proyecto será considerado en más de dos legislaturas.

El Congreso de la República debe expedir una ley que determine los requisitos y calidades de los miembros e integrantes de las juntas; y le compete al Ministerio del Trabajo realizar el concurso respectivo y conformar las nuevas juntas, por lo que es improcedente la presente acción de cumplimiento.

Debe ser rechazada en su totalidad.

Trámite de la actuación

Mediante auto de 23 de octubre de 2023, se inadmitió la demanda para que se acreditara el requisito previsto en el numeral 1 del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, sobre la indicación del lugar de residencia de la persona que instaura la acción. Para tal efecto, se concedió un término de dos (2) días.

En proveído de 9 de noviembre de 2023, se admitió la demanda; se ordenó notificar a la Ministra del Trabajo y se tuvieron como pruebas las aportadas con la demanda.

Mediante correo electrónico de 20 de noviembre de 2023, el Ministerio del Trabajo contestó la demanda.

Mediante auto de 27 de noviembre de 2023, se resolvió petición de vinculación de la parte demandante, en el sentido de negar la vinculación de la Universidad Nacional de Colombia y de los miembros actuales de las Juntas de Calificación de Invalidez del país.

Así mismo se accedió a la vinculación de la Presidenta de la Asociación Colombiana de Junta de Calificación de Invalidez (Coljuntas), a quien se le advirtió que tendría derecho a hacerse parte en el proceso, allegar y/o solicitar la práctica de las pruebas que considerara necesarias.

El proceso subió al Despacho el 11 de diciembre de 2023, sin pronunciamiento de Coljuntas.

Consideraciones de la Sala

El problema jurídico.

Consiste en determinar si debe ordenarse al Ministerio del Trabajo, el cumplimiento del inciso 1 del artículo 6 del Decreto 1352 de 26 de junio de 2013 ***“Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones.”***.

La acción de cumplimiento y los requisitos para su procedencia.

El artículo 87 de la Constitución Política dispone.

“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.”.

Esta norma fue desarrollada por el legislador mediante la Ley 393 de 1997, que prevé los requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento, a saber.

(i) El deber jurídico cuyo cumplimiento se pretende debe estar consagrado en normas aplicables con fuerza de ley o actos administrativos, artículo 1;

(ii) El cumplimiento del mandato debe corresponder a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas, artículos 5 y 6;

(iii) El actor debe probar la renuencia, esto es, que pese a que se reclame el cumplimiento del deber legal o administrativo la autoridad o el particular en ejercicio de funciones de públicas se ratifique en su incumplimiento o no conteste dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la reclamación, artículo 8;

(iv) Quien instaura la acción no debe tener o haber tenido otro instrumento de defensa para lograr el cumplimiento del deber omitido, salvo que de no proceder el juez se cause un perjuicio grave e inminente; las normas que se pretenda hacer cumplir no deben establecer gastos; y no procederá cuando se trata de proteger derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela, artículo 9.

Norma que estima incumplida la parte demandante

El Decreto 1352 de 26 de junio de 2013, dispone.

“ARTÍCULO 6°. Proceso de selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez. El Ministerio del Trabajo por intermedio de una universidad de reconocido prestigio y con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, de conformidad con el artículo 142 del Decreto-ley 19 de 2012, realizará un concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez establecerá la lista de elegibles mediante la cual se conformarán sus miembros e integrantes, a partir del mayor puntaje.

(...)”.

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 393 de 1997, el deber jurídico cuyo cumplimiento se pretende debe estar consagrado en normas aplicables con fuerza de ley o en actos administrativos.

En tal sentido, se observa que el Decreto 1352 de 2013 fue expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades que le confieren el artículo 189, numeral 11, de la Constitución y los artículos 16, 17, 18, 19 y 20 de la Ley 1562 de 2012, es decir, se trata de un decreto reglamentario.

Lo anterior, permite concluir que no se trata de una norma con fuerza de ley; sin embargo, es un acto administrativo de carácter general, esto es, corresponde al tipo de actos jurídicos cuyos deberes son exigibles a través del presente medio de control de cumplimiento de normas.

En este contexto, se advierte que el inciso 1 del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 contiene un mandato claro, expreso y exigible a cargo del Ministerio del Trabajo consistente en realizar un concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las juntas de calificación de invalidez y establecer la lista de elegibles mediante la cual se conformarán sus miembros e integrantes, a partir del mayor puntaje.

Dicho concurso de realizará por intermedio de una universidad de reconocido prestigio y con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, de conformidad con el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012.

El Ministerio del Trabajo, a fin de oponerse a las pretensiones del actor manifiesta que el H Consejo de Estado, sentencia de 2 de diciembre de 2022, acción de nulidad, radicado 1100133250002013017760, declaró la nulidad de los artículos 5° (excluidos los párrafos 3° y 4°), 8°, 9° (incluido el párrafo) y los párrafos 2° y 3° del artículo 6° y el párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013.

Sin embargo, el artículo 6° del Decreto 1352 de 2013 no resultó afectado por dicha determinación, ni tampoco el párrafo 1 que le permite al Ministerio del Trabajo, hasta la realización de un próximo concurso, nombrar provisionalmente miembros e integrantes para las juntas que ya funcionan y las que falte por conformar, utilizando la Lista de Elegibles del Anexo Técnico de la Resolución No.4726 de 2011.

Si una vez agotada esta lista aún faltan juntas por conformar, se podrá seleccionar directamente a sus integrantes sin necesidad de concurso y con las hojas de vida que el Ministerio del Trabajo tenga disponibles y que cumplan con los requisitos exigidos en el artículo de conformación de juntas de calificación de invalidez.

Las normas vigentes del Decreto 1352 de 2013 dotan al Ministerio del Trabajo de suficientes medios para proveer los cargos de las juntas de calificación de invalidez, por concurso de méritos o en provisionalidad (mientras se logra conformar la respectiva lista de elegibles), es decir, la entidad pública accionada cuenta con todos los medios legales para posibilitar el funcionamiento de tales colegiaturas.

Según se observa, el Ministerio del Trabajo, haciendo uso de uno de tales instrumentos ha suscrito un convenio interadministrativo para la conformación de un banco de hojas de vida a fin de proveer en provisionalidad los cargos en las juntas mencionadas, lo cual resulta compatible con la necesidad de asegurar la continuidad en la prestación del servicio.

Esta determinación resulta lógica porque en la actualidad no se dispone de una lista de elegibles, fruto del concurso de méritos que debe realizarse en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 1 del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, a fin de proveer los cargos cuyos periodos se han vencido y los de nuevas juntas de calificación de invalidez.

También tiene sentido la suscripción del convenio interadministrativo con la Universidad Nacional de Colombia, porque son mayores los tiempos que implica el desarrollo de un concurso de méritos hasta la conformación de la Lista de Elegibles, que el que toma elaborar un banco de hojas de vida de personas que cumplan los requisitos.

Sin embargo, dicha circunstancia no se opone a la necesidad de dar plena aplicación al inciso 1 del artículo 6, ya referido, porque esta es la forma de resolver en forma estructural la carencia de personal disponible para ocupar los cargos cuyos periodos se han vencido y los nuevos que se implementen en las juntas de calificación de invalidez.

En este orden de ideas, si la decisión del H. Consejo de Estado, que se aduce como argumento por el Ministerio del Trabajo para no dar cumplimiento al referido inciso 1 del artículo 6, consiste en que la estructura de las juntas de calificación de invalidez corresponde a reserva de ley, no se entiende por qué motivo no es impedimento para proceder al nombramiento de sus miembros en provisionalidad.

Sobre el particular, la Sala estima pertinente referir la sentencia de 2 de diciembre de 2022, del H. Consejo de Estado, Sección Segunda, medio de control de nulidad, radicado No. 11001032500020130177600, Consejero Ponente Dr. Gabriel Valbuena Hernández, de la que se destaca.

“(…)

3.4.1 Sentencia C- 914 de 2013- contenido y Alcance-.

(…)

Al resolver el cargo, la Corte Constitucional indicó que, tal como se expuso en la sentencia C –306 de 2004, en virtud de lo establecido en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso debe señalar la estructura y objetivos de las entidades del orden nacional, incluyendo los siguientes elementos: i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados” (C-306/04).

Además, con base en la sentencia C – 1002 de 2004 afirmó que el Legislador debe definir los órganos superiores de dirección y administración de las juntas, y la forma de integración y de designación de sus titulares.

A partir de lo anterior, señaló que las juntas de calificación de invalidez son entidades del orden nacional, y que, a pesar de ello, en las normas demandadas no se determinaron los órganos superiores de dirección y administración, ni la forma de integración y designación de los titulares de las juntas. Por el contrario, delegó esa tarea al desarrollo reglamentario, según se desprende de la lectura del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, en los apartes demandados.

Sostuvo que el artículo 19 de la ley 1562 de 2012 viola el mandato de reserva de ley y la prohibición de delegar la designación de los miembros de las juntas, al prever que se integren en número impar, según la reglamentación del Ministerio del Trabajo.

Para concluir, señaló:

(...)

Sin embargo, ello implicaría resolver un problema abstracto de constitucionalidad a partir de un hecho concreto de carácter contingente, pues así como en esta oportunidad el Ministerio siguió un camino inspirado en la legislación del año 1993, en otra eventual regulación podría apartarse por completo de ese esquema y, como las juntas hacen parte de la estructura de la administración pública, invadir la reserva de ley. Por ese motivo, debe recordarse que la discusión no gira en torno a cuál es el mecanismo adecuado para acceder a las juntas, sino el respeto por la reserva de ley. Es esa la ratio decidendi de la sentencia C-1002 de 2004, precedente relevante para la definición del cargo propuesto por el actor. Y ese precedente indica que corresponde al Congreso y no al Gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria, determinar la estructura de las juntas y el modo de designación de sus miembros.

Al declarar inexecutable los apartes demandados, debe entenderse que el modo de elección será aquel previsto en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993. Pero nada obsta para que el Ministerio desarrolle el mecanismo que seguirá internamente al momento de efectuar esas designaciones, siempre que no desborde el marco legislativo correspondiente».

(...)

Resumen:

La Corte Constitucional declaró la inexecutable de las expresiones (i) «serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo», contenida en el párrafo primero del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, y (ii) «los integrantes principales y suplentes de las juntas regionales de invalidez, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo», contenida en el inciso 1º del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, por la violación del principio de reserva de ley. En ese orden de ideas, en la sentencia citada se indicó que la integración de las juntas de calificación se rige por lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, es decir que la designación de los integrantes y miembros la hace el ministerio del trabajo.

Por otra parte, declaró la executable condicionada del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 en el entendido de que esta potestad solo puede ejercerse si (i) la Procuraduría no ha iniciado una investigación previamente por los mismos hechos, o (ii) la Procuraduría General de la Nación no reclama su poder preferente para llevarla a término, a pesar de haber sido iniciada por el Ministerio del Trabajo.

Ahora bien, a pesar de que se inhibió para pronunciarse acerca de los cargos de inexecutable del párrafo 2 del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012 por la

presunta vulneración de los derechos a la igualdad y el de escoger profesión u oficio, realizó precisiones que serán tenidas en cuenta al momento de abordar similares argumentos en la presente controversia.

Análisis de los cargos propuestos

3.4.1. Desconocimiento de la reserva de ley para la fijación de la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez, como entidades del orden nacional.

(...)

- La naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez.

En la sentencia C-1002 de 2004 la Corte Constitucional estableció la naturaleza de las juntas de calificación de invalidez en los siguientes términos:

«a. Naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez.

(...)

Así pues, a manera de conclusión, esta Corte considera que las juntas de calificación de invalidez son verdaderos órganos públicos pertenecientes al sector de la seguridad social que ejercen una función pública pese a que los miembros encargados de evaluar la pérdida de capacidad laboral sean particulares.

“b- Reserva de ley en la regulación de la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez

Teniendo en cuenta lo anterior y considerando que las juntas de calificación de invalidez son organismos del Sistema de Seguridad Social, esta Corte encuentra que las mismas hacen parte de la estructura general de la administración pública. (...) Ahora bien, al establecerse que las juntas de calificación de invalidez son entidades del orden nacional que se incorporan a la estructura de la administración pública, fuerza es concluir que su estructura orgánica debe estar diseñada por el legislador.

(...)

De conformidad con la sentencia transcrita, al tratarse de entidades del orden nacional, y siguiendo lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, los elementos mínimos de las juntas de calificación de invalidez que le corresponde establecer al legislador son los siguientes: (i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

El caso concreto

En el caso concreto se observa que a través del Decreto 1352 de 2013 el Gobierno Nacional reglamentó la Ley 1562 de 2012.

A continuación, se hará un análisis de cada uno de los artículos demandados:

(...)

De conformidad con el texto del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, la selección de los miembros de las juntas de calificación de invalidez se debe hacer por medio de concurso público, luego, se trata de una materia que ya se desarrolló en una norma con fuerza material de ley. En esta, se determinó que en los criterios de ponderación deben incluir aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes

académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, además señaló la posibilidad de operar por regiones.

Así las cosas, la primera parte del artículo 6 del Decreto 1563 de 2013 se limitó a reproducir las reglas establecidas en el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, pues reiteró la provisión de los cargos de miembros e integrantes de las juntas de calificación a través de concursos en los que se tenía que evaluar el conocimiento del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, así como de la experiencia profesional.

En ese orden de ideas, se puede considerar que el artículo 6 (salvo los párrafos, aspecto sobre el que se regresará a continuación) del Decreto 1352 de 2013, constituye un verdadero reglamento ejecutivo, puesto que se limitó a desarrollar el procedimiento de selección que estableció el legislador extraordinario en el Decreto Ley 19 de 2012, es decir, el Gobierno Nacional complementó el contenido del decreto ley para detallarlo, desarrollarlo, o para preparar su ejecución, y, por lo tanto, no se desconoció el principio de reserva de ley en la materia.

Es importante poner de presente que en la sentencia C – 120 de 2020 la Corte Constitucional analizó una demanda de inexecutable en contra del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012 y lo declaró ajustado a nuestra Constitución Política. (...)

Ahora bien, respecto de los párrafos del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 es preciso señalar lo siguiente:

El párrafo primero, estableció una disposición transitoria hasta que se realice el próximo concurso, por lo que no hay lugar a declarar su nulidad.

Sin embargo, los párrafos 2 y 3 del artículo 6, contienen determinaciones sobre la conformación de las salas, nombramientos provisionales, selección directa, modificación de integrantes de las juntas que claramente hacen parte de la estructura orgánica de la entidad, por lo que se trata de aspectos sometidos a reserva de ley, y por lo tanto se declarará su nulidad.

A partir de lo anterior, esta Sala considera que mientras que el artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 (incluido el párrafo 1) se ajusta al ordenamiento jurídico colombiano, hay lugar a declarar la nulidad de sus párrafos 2 y 3, por lo que así se establecerá en la parte resolutive de la presente providencia.”.

De la sentencia transcrita se deriva.

(i) De acuerdo con la sentencia C-306 de 2004 de la H. Corte Constitucional el Congreso de la República debe señalar la estructura y el objetivo de las entidades del orden nacional (juntas de calificación de invalidez).

Las juntas de calificación de invalidez hacen parte de la estructura general de la administración pública; por ende, son entidades del orden nacional y, en esa medida, su estructura orgánica debe estar diseñada por el legislador y no por decreto reglamentario.

Los elementos mínimos de las juntas de calificación de invalidez que le corresponde establecer al legislador son los siguientes.

1. denominación, 2. naturaleza jurídica y consiguiente régimen jurídico, 3. sede, 4. integración de su patrimonio, 5. señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y forma de integración y designación de sus titulares y 6. ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritas o vinculadas.

(ii) De acuerdo con la sentencia C-1002 de 2004 es al Legislador al que le corresponde definir los órganos superiores de dirección y administración de las juntas de calificación de invalidez; es decir, le corresponde al Congreso de la República determinar su estructura y modo de designación de sus miembros.

El modo de elección de los miembros de las juntas de calificación de invalidez es el previsto en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, pero ello no obsta para que el Ministerio del Trabajo desarrolle el mecanismo que seguirá internamente al momento de efectuar esas designaciones, siempre que no desborde el marco legislativo correspondiente.

(iii) La composición de las juntas de calificación de invalidez está asignada a una autoridad del nivel central de la administración pública, el Ministerio de la Protección Social.

(iv) El Decreto 1352 de 2013 reglamentó la Ley 1562 de 2012, es decir, se dictó con posterioridad a las referidas sentencias de la H. Corte Constitucional; y la última de las mencionadas, como toda ley, se presume constitucional.

(v) El artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 remite al artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012 (posterior a las referidas sentencias de la H. Corte Constitucional), y desarrolla los criterios que debe tener en cuenta el Ministerio del Trabajo para la selección de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez.

Es decir, la primera parte del artículo 6 ibídem se limitó a reproducir las reglas establecidas en el artículo 142, parágrafo 1, del Decreto Ley 19 de 2012, toda vez que reiteró la provisión de los cargos de miembros e integrantes de las juntas de calificación de invalidez a través de concurso en el que se evalúa el conocimiento del

manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, así como de la experiencia profesional.

“Artículo 142. Calificación del estado de invalidez.

(...)

PARÁGRAFO 1. Para la selección de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, el Ministerio del Trabajo tendrá en cuenta los siguientes criterios:

La selección se hará mediante concurso público y objetivo, cuya convocatoria se deberá hacer con no menos de dos (2) meses de antelación a la fecha del concurso e incluirá los criterios de ponderación con base en los cuales se seleccionará a los miembros de estos organismos. La convocatoria deberá publicarse en un medio de amplia difusión nacional.

Dentro de los criterios de ponderación se incluirán aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, el cual se realizará a través de una entidad académica de reconocido prestigio. Los resultados del concurso serán públicos y los miembros de las Juntas serán designados por el Ministro del Trabajo, comenzando por quienes obtuvieran mayor puntaje.

La conformación de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez podrá ser regionalizada y el manejo de sus recursos será reglamentado por el Gobierno Nacional de manera equitativa. El proceso de selección de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez se financiará con recursos del Fondo de Riesgos Profesionales.”.

En este orden de ideas, se puede considerar que el inciso 1 del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, constituye un verdadero reglamento ejecutivo, puesto que se limitó a desarrollar el procedimiento de selección que estableció el legislador extraordinario en el Decreto Ley 19 de 2012.

Es decir, el Gobierno Nacional complementó el contenido del Decreto Ley 19 de 2012 para detallarlo, desarrollarlo, o para preparar su ejecución, y, por lo tanto, no se desconoció el principio de reserva de ley en la materia.

Además, en sentencia C–120 de 2020 la H. Corte Constitucional analizó una demanda de inexequibilidad en contra del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012 y lo declaró ajustado a la Constitución.

En cuanto al párrafo 1 del artículo 6 ibídem, señaló el H. Consejo de Estado que el mismo estableció una disposición transitoria hasta que se realice el próximo concurso, por lo que no había lugar a declarar su nulidad.

Sin embargo, los párrafos 2 y 3, contienen determinaciones sobre la conformación de las salas, nombramientos provisionales, selección directa, modificación de integrantes de las juntas, que claramente hacen parte de la estructura orgánica de la entidad, por lo que se trata de aspectos sometidos a reserva de ley y, por lo tanto, declaró su nulidad.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, la Sala considera que la declaratoria de nulidad de los artículos 5, (excluidos los párrafos 3 y 4), 8 y 9 (incluido el párrafo), así como de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 y del párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013, no afecta el mandato previsto en el inciso primero del artículo 6 ibídem.

Lo anterior, por cuanto como se menciona en la misma sentencia del H. Consejo de Estado tal mandato ya se encontraba regulado en una norma con fuerza de ley: el Decreto Ley 19 de 2012.

Una vez desarrollado el modo de designación de los miembros de las juntas de calificación de invalidez, le corresponde al Ministerio del Trabajo desarrollar el mecanismo que seguirá internamente, es decir, cumplir con la realización del concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las juntas referidas.

Además, se advierte por la Sala, en cuanto a los argumentos relacionados con la presentación de un proyecto de ley, que la accionada no allegó copia del mismo, lo que impide emitir consideración sobre el particular.

De otro lado, la Sala no desconoce el párrafo primero del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, norma transitoria, que permite al Ministerio del Trabajo nombrar de manera provisional, a partir de la vigencia de dicho decreto, hasta que se realice el próximo concurso, integrantes de las juntas actuales y las que falte por conformar cuyo periodo será hasta culminar el de vigencia de los actuales, utilizando la lista de elegibles vigente.

Además, señala que si una vez agotada dicha lista, aún faltan juntas por conformar, podrá seleccionar directamente a sus integrantes sin concurso y con las hojas de vida

que la entidad tenga disponibles y que cumplan con los requisitos exigidos en el artículo de conformación de juntas de calificación de invalidez.

No obstante, como lo reconoce la misma entidad y lo afirma el H. Consejo de Estado, dicha norma es transitoria y, en consecuencia, no se puede continuar aplicando sin dar cumplimiento al inciso primero del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, más aún si se tiene en cuenta que este se expidió hace más de 10 años, lo que implica que el Ministerio del Trabajo ha tenido tiempo suficiente para cumplir con el mandato.

En conclusión, la Sala accederá a las pretensiones de la demanda y ordenará al Ministerio del Trabajo que proceda a dar cumplimiento al mandato previsto en el inciso primero del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013, para lo cual establece un término máximo de seis (6) meses, contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

Se indica por la Sala, que debido a la importancia de la materia con respecto a la cual el demandante pide su cumplimiento, el término concedido excede el indicado en el numeral 5 del artículo 21 de la Ley 393 de 1997, esto es, el de 10 días hábiles; sin embargo, la ampliación de dicho plazo se estima razonable dadas las características de la norma cuyo cumplimiento se ordena.

Decisión

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- ACCEDER a las pretensiones de la demanda. En consecuencia, se **ORDENA** al Ministerio del Trabajo dar cumplimiento al mandato previsto en el inciso primero del artículo 6 del Decreto 1352 de 26 de junio de 2013. Término máximo para el cumplimiento de la orden: seis (6) meses, contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

SEGUNDO.- RECONOCER PERSONERÍA al abogado Diego Andrés Córdoba Riveros, identificado con C.C. No. 80.769.769 y T.P. No. 207.264 del C. S. de la J., para representar al Ministerio del Trabajo, en los términos y para los efectos del poder conferido, que se allegó junto con la contestación de la demanda.

TERCERO.- La presente providencia podrá ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, en los términos del artículo 26 de la Ley 393 de 1997.

CUARTO.- Notifíquese esta decisión de conformidad con lo previsto por el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
Discutido y aprobado en Sala.

Firmada electrónicamente
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

Firmada electrónicamente
CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

Firmada electrónicamente
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI por los magistrados Luis Manuel Lasso Lozano, Claudia Elizabeth Lozzi Moreno y Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, conforme al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.



UNIVERSIDAD DE PAMPLONA

Formando **nuevas generaciones** con **sello de excelencia** comprometidos con la **transformación social** de las regiones y un país en paz

[Aspirantes](#) | [Universidad](#) | [Rectoría](#) | [Organismos](#) | [Acreditación](#) | [Dependencias](#) | [SIG](#) | [Concursos](#)

Ministerio del Trabajo - Junta Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez



Concursos Unipamplona / Ministerio de Trabajo



Trabajo

Proceso de selección de los integrantes y Miembros de las Junta Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez - Ministerio de Trabajo

Avisos y normatividad

Guías, formatos y documentos relacionados

- [Guía de orientación al aspirante](#)
- [Guía de orientación al Aspirante Procedimiento consulta requisitos mínimos](#)
- [Guía de Orientación al Aspirante Proceso de Inscripción](#)
- [Guía de orientación al aspirante - Procedimiento consulta empleo](#)
- [Términos y condiciones](#)
- [Criterios de evaluación](#)
- [Guía de orientación al aspirante procedimiento y registro de reclamaciones](#)
- [Informe herramienta tecnológica de inscripción](#)

Acciones constitucionales



Reclamaciones Prueba de conocimientos



**Resultados Prueba de
conocimientos y Prueba
psicotécnica de personalidad y
aptitudes**



Citación Prueba Virtual



**Reclamaciones sobre Resultados
de Verificación de requisitos**



**Consulta Verificación de
Requisitos Mínimos**



Consulta Inscripción



Recordar Inscripción



Consulta empleo



Perfiles convocatoria

*Universidad de Pamplona: Formando nuevas generaciones con sello de excelencia comprometidos
con la transformación social de las regiones y un país en paz*

Institución de Educación sujeta a Inspección y Vigilancia del Ministerio de Educación Nacional



Horario de atención: Lunes a viernes, 08:00 a. m. a 12:00 m. - 02:00 a 06:00 p. m. | NIT Universidad de Pamplona 890501510 - 4

Sede Principal Pamplona

Km 1 Vía Bucaramanga Ciudad Universitaria
Pamplona - Norte de Santander
Teléfono: (+57) 3153429495 - 3160244475

Sede Villa del Rosario

Autopista Internacional Vía Los Álamos Villa Antigua
Villa del Rosario - Norte de Santander
Teléfono: (+57) 3153429495 - 3160244475
villarosario@unipamplona.edu.co

Atención al Ciudadano y Transparencia

Teléfono: (+57) 3153429495 - 3160244475
atencionalciudadano@unipamplona.edu.co

Mapa de ubicación Sede principal



PQRSDF



Atención en línea



Mapa del sitio



94.9 Radio

EN VIVO | Socialización propuestas de Egresados ante
el Consejo Superior Universitario

Para notificaciones judiciales: notificacionesjudiciales@unipamplona.edu.co | [Política de Privacidad y tratamiento de datos personales](#)

Visitantes Desde el 26 de marzo de 2009 - [Ver estadísticas ampliadas](#)

Institución de Educación sujeta a Inspección y Vigilancia del Ministerio de Educación Nacional

| Administrador |

DETALLE DEL PROCESO

11001032500020260022200

Fecha de consulta:2026-08-03 08:23:10.47

Fecha de replicación de datos:2026-08-03 08:15:46.68



Descargar DOC



Descargar CSV

[← Regresar al listado](#)

DATOS DEL PROCESO		SUJETOS PROCESALES	DOCUMENTOS DEL PROCESO	ACTUACIONES
Fecha de Radicación:	2026-04-15		Recurso:	SIN TIPO DE RECURSO
Despacho:	DESPACHO 000 - CONSEJO DE ESTADO - SECCIÓN SEGUNDA - BOGOTÁ*		Ubicación del Expediente:	DESPACHO
Ponente:	JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR		Contenido de Radicación:	
Tipo de Proceso:	ORDINARIO			
Clase de Proceso:	LEY 1437 NULIDAD CON SUSPENSION PROVISIONAL			
Subclase de Proceso:	SIN SUBCLASE DE PROCESO			
				N.I.0910-2026 DEMANDA DE NULIDAD CON SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LA RESOLUCIÓN NO. 1061 DEL 10 DE ABRIL DE 2026 POR MEDIO DE LA CUAL SE CONVOCA A CONCURSO PÚBLICO Y OBJETIVO PARA LA SELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DE LAS JUNTAS DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ Y SE ESTABLECE LA LISTA DE ELEGIBLES DE LA JUNTA NACIONAL Y DE LAS JUNTAS REGIONALES DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, CONFORME AL ARTÍCULO 6 DEL DECRETO 1352 DE 2013 Y A LO ORDENADO EN LA SENTENCIA DE MEDIO DE CONTROL DE CUMPLIMIENTO PROFERIDA EL 12 DE DICIEMBRE DE 2023 POR LA SUBSECCIÓN A DE LA SECCIÓN PRIMERA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA , EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO.

Fecha de Actuación	Actuación	Anotación	Fecha inicia Término	Fecha finaliza Término	Fecha de Registro
2026-07-31	RECIBE MEMORIALES ONLINE AL DESPACHO	El Señor(a):JESUS ARNULFO COBO GARCIA con vinculación al proceso: Dte, a través de la ventanilla virtual, radicó la solicitud No. 3146927 tipo: Recepción de Memoriales de fecha: 31/07/2026 15:15:43, donde solicitó: ASUNTO URGENTE - Aporte de prueba sobreviniente para ser valorada al momento de resolver la solicitud de suspension provisional.			2026-07-31
2026-07-27	RECIBE MEMORIALES ONLINE AL DESPACHO	El Señor(a):JESUS ARNULFO COBO GARCIA con vinculación al proceso: Dte, a través de la ventanilla virtual, radicó la solicitud No. 3127075 tipo: Recepción de Memoriales de fecha: 27/07/2026 20:23:32			2026-07-28
2026-07-22	AL DESPACHO	PMR-PARA PROVEER			2026-07-22
2026-07-15	RECIBE MEMORIALES ONLINE	El Señor(a):JESUS ARNULFO COBO GARCIA con vinculación al proceso: Dte, a través de la ventanilla virtual, radicó la solicitud No. 3087019 tipo: Recepción de Memoriales de fecha: 15/07/2026 17:29:02			2026-07-16
2026-07-08	AL DESPACHO CUADERNO DE MEDIDAS CAUTELARES	PMR-PARA PROVEER			2026-07-08
2026-07-02	RECIBE MEMORIALES ONLINE	El Señor(a):JESUS ARNULFO COBO GARCIA con vinculación al proceso: Dte, a través de la ventanilla virtual, radicó la solicitud No. 3040020 tipo: Recepción de Memoriales de fecha: 02/07/2026 14:51:48, donde solicitó: JESUS ARNULFO COBO GARCIA mayor de edad identificado con cedula de ciudadanía No. 80.143.586 actuando en nombre propio dentro del proceso de la referencia de manera respetuosa me permito presentar ante su Despacho la demanda de nulidad simple subsanada e integrada en un solo escrito en cumplimiento de lo ordenado mediante auto de fecha diecisiete 17 de junio de dos mil veintiseis 2026 por medio del cual se inadmitio la demanda y su reforma y se concedio termino para su correccion.			2026-07-03
2026-06-30	Envió de Notificación	CEA-Se notifica:Auto que niega trámite de medida cautelar de urgencia de fecha 17/06/2 enviado a JESUS ARNULFO COBO GARCIA ,MINISTERIO DEL TRABAJO,PROCURADURIA SEGUNDA DELEGADA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO, AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO, Total adjuntos:1 Total notificados:4			2026-06-30
2026-06-30	Envió de Notificación	CEA-Se notifica:Auto que inadmite de fecha 17/06/2026 enviado a PROCURADURIA SEGUNDA DELEGADA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO,MINISTERIO DEL TRABAJO,JESUS ARNULFO COBO GARCIA , AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO, Total adjuntos:1 Total notificados:4			2026-06-30
2026-06-26	RECIBO PROVIDENCIA	Recibe:Auto que niega trámite de medida cautelar de urgencia Consecutivo:15. DIG			2026-06-26
2026-06-26	RECIBO PROVIDENCIA	Recibe:Auto que inadmite Consecutivo:14. DIG			2026-06-26
2026-06-24	A LA SECRETARIA	Para notificar y/o comunicar:Auto que niega trámite de medida cautelar de urgencia, consecutivo:15			2026-06-24
2026-06-24	A LA SECRETARIA	Para notificar y/o comunicar:Auto que inadmite, consecutivo:14			2026-06-24
2026-06-17	Auto que niega trámite de medida cautelar de urgencia	MFSNegar el trámite de urgencia de la medida cautelar solicitada por el demandante. . Documento firmado electrónicamente por:JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR fecha firma:Jun 24 2026 9:16AM			2026-06-22

2026-06-17	Auto que inadmite	MFSInadmitir la demanda y su reforma presentadas por Jesús Arnulfo Cobo García, en ejercicio del medio de control de nulidad. . Documento firmado electrónicamente por:JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR fecha firma:Jun 24 2026 9:16AM	2026-06-22		
2026-06-22	MEMORIALES AL DESPACHO	MPD-A INDICE 11 MEMORIAL IMPULSO PROCESAL	2026-06-22		
2026-06-22	CONSTANCIA SECRETARIAL	MPD-A INDICE 11 MEMORIAL IMPULSO PROCESAL. SE CONTESTO AL USUARIO.	2026-06-22		
2026-06-18	RECIBE MEMORIALES ONLINE	El Señor(a):JESUS ARNULFO COBO GARCIA con vinculación al proceso: Dte, a través de la ventanilla virtual, radicó la solicitud No. 2990995 tipo: Recepción de Memoriales de fecha: 18/06/2026 11:22:19	2026-06-19		
2026-06-17	RECIBE MEMORIALES ONLINE	El Señor(a):JESUS ARNULFO COBO GARCIA con vinculación al proceso: Dte, a través de la ventanilla virtual, radicó la solicitud No. 2989039 tipo: Recepción de Memoriales de fecha: 17/06/2026 17:05:33	2026-06-18		
2026-06-03	RECIBE MEMORIALES ONLINE AL DESPACHO	El Señor(a):JESUS ARNULFO COBO GARCIA con vinculación al proceso: Dte, a través de la ventanilla virtual, radicó la solicitud No. 2945532 tipo: Recepción de Memoriales de fecha: 03/06/2026 19:22:44	2026-06-04		
2026-05-30	RECIBE MEMORIALES ONLINE AL DESPACHO	El Señor(a):JESUS ARNULFO COBO GARCIA con vinculación al proceso: Dte, a través de la ventanilla virtual, radicó la solicitud No. 2929409 tipo: Recepción de Memoriales de fecha: 30/05/2026 13:13:37	2026-06-01		
2026-05-27	CONSTANCIA SECRETARIAL	Se autorizó el acceso al sistema SAMAI para el usuari@:JESUS ARNULFO COBO GARCIA , según la solicitud No.2919099, permitiendo la consulta del expediente.	2026-05-28		
2026-05-13	RECIBE MEMORIALES ONLINE AL DESPACHO	El Señor(a):JESUS ARNULFO COBO GARCIA con vinculación al proceso: Dte, a través de la ventanilla virtual, radicó la solicitud No. 2868233 tipo: Recepción de Memoriales de fecha: 13/05/2026 19:29:13. Se realiza la siguiente gestión: ALLEGA PRUEBA	2026-05-14		
2026-04-16	AL DESPACHO POR REPARTO	Registrado por:JLP	2026-04-16		
2026-04-15	EXPEDIENTE DIGITAL	DLH-PROCESO DIGITAL	2026-04-15		
2026-04-14	DEMANDA POR VENTANILLA VIRTUAL	Se presentó demanda por ventanilla virtual con solicitud No 23497, fecha de presentación: 14/04/2026 19:44:14, anexos remitidos:2 secuencia de reparto:948	2026-04-15		
2026-04-15	REPARTO Y CAMBIO DE SECCION	REPARTO Y CAMBIO DE SECCION DEL PROCESO REALIZADAS EL miércoles, 15 de abril de 2026 con secuencia: 949	2026-04-15	2026-04-15	2026-04-15
2026-04-15	Radicación ventanilla virtual	Radicación realizada información de ventanilla virtual	2026-04-15		

DETALLE DEL PROCESO

11001032500020260023700

Fecha de consulta: 2026-08-03 08:31:39.63

Fecha de replicación de datos: 2026-08-03 08:25:09.86 

 Descargar DOC

 Descargar CSV

[← Regresar al listado](#)

DATOS DEL PROCESO		SUJETOS PROCESALES	DOCUMENTOS DEL PROCESO	ACTUACIONES
Fecha de Radicación:	2026-04-21		Recurso:	SIN TIPO DE RECURSO
Despacho:	DESPACHO 000 - CONSEJO DE ESTADO - SECCIÓN SEGUNDA - BOGOTÁ*		Ubicación del Expediente:	DESPACHO
Ponente:	JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO		Contenido de Radicación:	
Tipo de Proceso:	ORDINARIO		N.I.0976-2026 DEMANDA DE NULIDAD CON SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LA RESOLUCIÓN NO. 1061 DEL 10 DE ABRIL DE 2026, POR MEDIO DE LA CUAL SE CONVOCA A CONCURSO PÚBLICO Y OBJETIVO PARA LA SELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES Y MIEMBROS DE LAS JUNTAS DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ Y SE ESTABLECERÁ LA LISTA DE ELEGIBLES DE LA JUNTA NACIONAL Y DE LAS JUNTAS REGIONALES DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, CONFORME A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 6 DEL DECRETO 1352 DE 2013 Y LO ORDENADO EN LA SENTENCIA DEL MEDIO DE CONTROL DE CUMPLIMIENTO, PROFERIDA EL 12 DE DICIEMBRE DE 2023 POR LA SUBSECCIÓN A, SECCIÓN PRIMERA, TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA . EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO.	
Clase de Proceso:	LEY 1437 NULIDAD CON SUSPENSION PROVISIONAL			
Subclase de Proceso:	SIN SUBCLASE DE PROCESO			

Fecha de Actuación	Actuación	Anotación	Fecha inicia Término	Fecha finaliza Término	Fecha de Registro
2026-04-21	AL DESPACHO POR REPARTO	Registrado por:JLP			2026-04-21
2026-04-21	EXPEDIENTE DIGITAL	DLH-PROCESO DIGITAL			2026-04-21
2026-04-21	DEMANDA POR VENTANILLA VIRTUAL	Se presentó demanda por ventanilla virtual con solicitud No 23651, fecha de presentación: 21/04/2026 9:35:40, anexos remitidos:3 secuencia de reparto:1015			2026-04-21
2026-04-21	REPARTO Y CAMBIO DE SECCION	REPARTO Y CAMBIO DE SECCION DEL PROCESO REALIZADAS EL martes, 21 de abril de 2026 con secuencia: 1015	2026-04-21	2026-04-21	2026-04-21
2026-04-21	Radicación ventanilla virtual	Radicación realizada información de ventanilla virtual			2026-04-21

DETALLE DEL PROCESO

11001032500020260039100

Fecha de consulta:2026-08-03 08:28:16.54

Fecha de replicación de datos:2026-08-03 08:25:09.86



Descargar DOC



Descargar CSV

← Regresar al listado

DATOS DEL PROCESO

SUJETOS PROCESALES

DOCUMENTOS DEL PROCESO

ACTUACIONES

Fecha de Radicación:	2026-07-27	Recurso:	SIN TIPO DE RECURSO
Despacho:	DESPACHO 000 - CONSEJO DE ESTADO - SECCIÓN SEGUNDA - BOGOTÁ*	Ubicación del Expediente:	DESPACHO
Ponente:	JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ	Contenido de Radicación:	
Tipo de Proceso:	ORDINARIO		(N.I.1715-2026) DEMANDA DE NULIDAD CON SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LA RESOLUCIÓN NO. 1061 DEL 10 DE ABRIL DE 2026. "POR MEDIO DE LA CUAL SE CONVOCA A CONCURSO PÚBLICO Y OBJETIVO PARA LA SELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES Y MIEMBROS DE LAS JUNTAS DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ Y SE ESTABLECERÁ LA LISTA DE ELEGIBLES DE LA JUNTA NACIONAL Y DE LAS JUNTAS REGIONALES DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, CONFORME A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 6 DEL DECRETO 1352 DE 2013 Y LO ORDENADO EN LA SENTENCIA DEL MEDIO DE CONTROL DE CUMPLIMIENTO, PROFERIDA EL 12 DE DICIEMBRE DE 2023 POR LA SUBSECCIÓN A, SECCIÓN PRIMERA, TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA". EXPEDIDA POR EL POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO.
Clase de Proceso:	LEY 1437 NULIDAD CON SUSPENSION PROVISIONAL		
Subclase de Proceso:	SIN SUBCLASE DE PROCESO		

Fecha de Actuación	Actuación	Anotación	Fecha inicia Término	Fecha finaliza Término	Fecha de Registro
2026-07-28	AL DESPACHO POR REPARTO	Registrado por:JLP			2026-07-28
2026-07-27	EXPEDIENTE DIGITAL	DLH-PROCESO DIGITAL			2026-07-27
2026-07-27	DEMANDA POR VENTANILLA VIRTUAL	Se presentó demanda por ventanilla virtual con solicitud No 25898, fecha de presentación: 27/07/2026 0:42:43, anexos remitidos:4 secuencia de reparto:1762			2026-07-27
2026-07-27	REPARTO Y CAMBIO DE SECCION	REPARTO Y CAMBIO DE SECCION DEL PROCESO REALIZADAS EL lunes, 27 de julio de 2026 con secuencia: 1762	2026-07-27	2026-07-27	2026-07-27
2026-07-27	Radicación ventanilla virtual	Radicación realizada información de ventanilla virtual			2026-07-27

DETALLE DEL PROCESO

11001032500020260034300

Fecha de consulta: 2026-08-03 08:13:17.66

Fecha de replicación de datos: 2026-08-03 08:06:10.98 i

 Descargar DOC

 Descargar CSV

[← Regresar al listado](#)

PROCESO	SUJETOS PROCESALES	DOCUMENTOS DEL PROCESO
2026-06-19		Recurso: SIN TIPO DE RECURSO
DESPACHO 000 - CONSEJO DE ESTADO - SECCIÓN SEGUNDA - BOGOTÁ		Ubicación del Expediente: DESPACHO
* LUIS EDUARDO MESA NIEVES		Contenido de Radicación:
ORDINARIO		(N.I.1438-2026) DEMANDA DE NULIDAD CON SOLICITUD DE SUSPENSIÓN
LEY 1437 NULIDAD CON SUSPENSION PROVISIONAL		RESOLUCIÓN NO. 1061 DEL 10 DE ABRIL DE 2026, "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA NULIDAD DE LA CONVOCATORIA PARA EL CONCURSO PÚBLICO Y OBJETIVO PARA LA SELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DE LAS JUNTAS DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ Y SE ESTABLECERÁ LA NOMINACIÓN DE LOS INTEGRANTES DE LA JUNTA NACIONAL Y DE LAS JUNTAS REGIONALES DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ACUERDO
SIN SUBCLASE DE PROCESO		LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 6 DEL DECRETO 1352 DE 2013 Y DE LA SENTENCIA DEL MEDIO DE CONTROL DE CUMPLIMIENTO, PROFERIDA POR LA SUBSECCIÓN A, SECCIÓN PRIMERA, TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA" EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DEL INTERIOR

2026-07-29	RECIBE MEMORIALES ONLINE AL DESPACHO	El Señor(a):JESUS ARNULFO COBO GARCIA con vinculación al proceso: Tercero, a través de la ventanilla virtual, radicó la solicitud No. 3135379 tipo: Recepción de Memoriales de fecha: 29/07/2026 13:43:45	2026-07-29
2026-07-24	AL DESPACHO	GDV-PARA PROVEER	2026-07-24
2026-07-10	Cambio de Ponente	EVS-POR CONOCIMIENTO PREVIO-Ponente anterior: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ Ponente nuevo:LUIS EDUARDO MESA NIEVES	2026-07-10
2026-07-09	Envío de Notificación	KVT-Se notifica:Auto que declara incompetencia o falta de jurisdicción y ordena remiti enviado a PROCURADURIA SEGUNDA DELEGADA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO,CRISTIAN ERNESTO COLLAZOS, Total adjuntos:1Certificados adjuntos:5277B3A98C8B3467449C4303BB325E7DE239E0695EF88949BAF81B5D28EB6975, 5277B3A98C8B3467449C4303BB325E7DE239E0695EF88949BAF81B5D28EB6975, Total notificados:2	2026-07-09
2026-07-09	CONSTANCIA SECRETARIAL	Se autorizó el acceso al sistema SAMAI para el usuari@:CRISTIAN ERNESTO COLLAZOS SALCEDO, según la solicitud No.3065482, permitiendo la consulta del expediente.	2026-07-09
2026-07-09	RECIBO PROVIDENCIA	Recibe:Auto que declara incompetencia o falta de jurisdicción y ordena remitir al competente Consecutivo:6. DIGITAL	2026-07-09
2026-07-07	A LA SECRETARIA	Para notificar y/o comunicar:Auto que declara incompetencia o falta de jurisdicción y ordena remitir al competente, consecutivo:6	2026-07-07
2026-07-07	Auto que declara incompetencia o falta de jurisdicción y ordena remitir al competente	DCHREMITIR, de manera inmediata, este expediente al despacho del consejero Luis Eduardo Mesa Nieves para lo de su competencia. . Documento firmado electrónicamente por:JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ fecha firma:Jul 7 2026 10:39AM	2026-07-07
2026-06-23	AL DESPACHO POR REPARTO	Registrado por:JLP	2026-06-23
2026-06-19	EXPEDIENTE DIGITAL	DLH-PROCESO DIGITAL	2026-06-19
2026-06-18	DEMANDA POR VENTANILLA VIRTUAL	Se presentó demanda por ventanilla virtual con solicitud No 25086, fecha de presentación: 18/06/2026 12:55:04, anexos remitidos:4 secuencia de reparto:1482	2026-06-19
2026-06-19	REPARTO Y CAMBIO DE SECCION	REPARTO Y CAMBIO DE SECCION DEL PROCESO REALIZADAS EL viernes, 19 de junio de 2026 con secuencia: 1482	2026-06-19 2026-06-19 2026-06-19
2026-06-19	Radicación ventanilla virtual	Radicación realizada información de ventanilla virtual	2026-06-19

Sentencia C-914/13

INVESTIGACIONES EN CONTRA DE MIEMBROS DE JUNTAS DE CALIFICACION DE INVALIDEZ EN LEY 1562 DE 2012-No pueden adelantarse dos investigaciones, de ser el caso, la investigación de la Procuraduría General de la Nación desplaza la que lleve a cabo el Ministerio del Trabajo

FORMA DE DESIGNACION DE MIEMBROS DE JUNTAS DE CALIFICACION DE INVALIDEZ EN LEY 1562 DE 2012-Tiene reserva legal, por lo que no puede diferirse al Ministerio del Trabajo

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Necesidad de un mínimo de argumentación/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

Esta Corporación ha explicado que según el artículo 2° del Decreto 2067 de 1992, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir mínimos requisitos formales, los cuales se concretan en (i) señalar las normas acusadas y las que se consideren infringidas, (ii) referirse a la competencia de la Corte para conocer del acto demandado, (iii) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, de ser necesario; y (iv) presentar las razones de la violación. El cuarto de los requisitos citados exige a los demandantes asumir cargas argumentativas mínimas, con el propósito de evitar que, de una parte, la Corporación establezca por su cuenta las razones de inconstitucionalidad, convirtiéndose entonces en juez y parte del trámite, y generando una intromisión desproporcionada del Tribunal Constitucional en las funciones propias del Congreso de la República; y, de otra parte, que ante la ausencia de razones comprensibles, que cuestionen seriamente la presunción de corrección de las decisiones adoptadas en el foro democrático deba proferirse un fallo inhibitorio, que frustre el objetivo final de la acción pública de inconstitucionalidad. Esas cargas se concretan en que las razones de inconstitucionalidad sean (i) claras, es decir, que la demanda siga un curso de exposición y presente un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no se basen en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino que expongan un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, desechándose por tanto los argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, en tanto planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes, lo que denota su capacidad para generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada.

PRINCIPIO PRO ACTIONE-Aplicación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDADInhibición para estudiar de fondo algunos apartes acusados contenidos en los artículos 16, 17 y 19 de la ley 1562 de 2012

PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL-Jurisprudencia constitucional**PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL-Alcance**

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-
Concepto

Es una característica de un Estado democrático que el Congreso de la República, órgano de representación democrática, tenga a su cargo la elaboración general de las leyes, desarrollando así las diversas materias susceptibles de discusión política. La Corte Constitucional colombiana se ha referido a esa facultad como la cláusula general de competencia, y la ha concebido como un principio que orienta la tarea del juez constitucional, basada en el respeto por las opciones valorativas, políticas y de conveniencia que adopta el Legislador, al momento de desarrollar el contenido de las cláusulas constitucionales.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Potestad de hacer las leyes**FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Significado****JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-Naturaleza jurídica**

JUNTAS DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-Organos del sistema nacional de riesgos profesionales y no entes privados

RESERVA DE LEY EN REGULACION DE ESTRUCTURA ORGANICA DE JUNTAS DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-
Jurisprudencia constitucional

JUNTAS DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-Órganos públicos pertenecientes al sector de seguridad social

ESTRUCTURA ORGANICA DE ENTIDAD PUBLICA-Elementos que comprende

Dichos elementos son (i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la

forma de integración y de designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

PRINCIPIO NON BIS IN IDEM-Jurisprudencia constitucional/PRINCIPIO NON BIS IN IDEM-Alcance/PRINCIPIO NON BIS IN IDEM-Triple identidad

El principio non bis in ídem es un derecho fundamental, y hace parte del conjunto de garantías que componen el derecho fundamental del debido proceso. De acuerdo con el literal 4° del artículo 29, el principio tiene como contenido el derecho del sindicado a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el fundamento del non bis in ídem se encuentra en la defensa de la seguridad jurídica y la justicia material. De acuerdo con la sentencia C-537 de 2002, este principio implica que el Estado se halla legitimado para imponer, luego de los procedimientos legales respectivos, sanciones penales o disciplinarias cuando demuestre la ocurrencia de delitos o de faltas y concurra prueba que acredite la responsabilidad de quienes en ellos intervinieron pero que una vez tomada una decisión definitiva sobre el hecho constitutivo del delito o de la falta y sobre la responsabilidad o inocencia del implicado, no puede retomar nuevamente ese hecho para someterlo a una nueva valoración y decisión. En virtud de ese principio, cualquier persona cuenta con la seguridad de que las decisiones definitivas que se han proferido en los procesos tramitados en su contra, con miras a establecer su responsabilidad penal o disciplinaria, realizan la justicia en cada caso particular e impiden que los mismos hechos puedan ser objeto de posteriores debates. En la sentencia C-870 de 2002, la Corte Constitucional efectuó un amplio estudio del principio y de la interpretación de cada uno de los aspectos contenidos en la disposición jurídica que lo consagra (artículo 29, inciso 4°). Así, concluyó que es una garantía que cubre a toda persona involucrada en un procedimiento o juicio de carácter penal, disciplinario y administrativo, dando una interpretación amplia de la expresión sindicado, utilizada por el constituyente en su definición. También aclaró este Tribunal que el non bis in ídem hace parte del debido proceso, pero opera como un derecho fundamental autónomo y de aplicación inmediata, que se concreta en la prohibición de adelantar más de un juicio o imponer más de una sanción a una persona, con base en los mismos hechos. El principio citado, como límite del poder público, se proyecta en dos direcciones. De una parte, vincula a las autoridades administrativas y judiciales competentes para adelantar los procedimientos, impidiéndoles iniciar más de una investigación, adelantar más de un proceso, o imponer más de una sanción por los mismos hechos. Pero, además de ello, como derecho fundamental, su contenido vincula al Legislador en la definición de las normas sancionatorias. Desde esta segunda perspectiva, la Corte ha manifestado que una norma legal viola este derecho cuando permite que una persona sea objeto de múltiples sanciones, o juicios sucesivos, por los mismos hechos, ante una misma jurisdicción. La

seguridad jurídica y la justicia material se verían afectadas, no sólo en razón de una doble sanción, sino por el hecho de someter a una persona a juicios sucesivos por el mismo hecho. . Ahora bien, la Corte Constitucional ha explicado que el principio no prohíbe de manera absoluta la existencia de juzgamientos diversos por el mismo hecho, por ejemplo, cuando una conducta es objeto de reproche penal y disciplinario. La evaluación sobre el respeto por este derecho supone determinar si se presenta una triple identidad de persona, causa y objeto en las sanciones supuestamente concurrentes. Para que tal derecho se consolide se requiere mucho más que la simple identidad en la situación de hecho que sirve de punto de partida a esas diversas actuaciones, circunstancia que explica por qué la jurisprudencia y la doctrina, recogiendo decantadas elaboraciones, exijan la triple identidad de objeto, causa y persona entre dos actuaciones para afirmar la vulneración del principio non bis in idem. La identidad en la persona significa que el sujeto inculcado debe ser la misma persona física en dos procesos de la misma índole. La identidad del objeto está construida por la del hecho respecto del cual se solicita la aplicación del correctivo penal. Se exige entonces la correspondencia en la especie fáctica de la conducta en dos procesos de igual naturaleza. La identidad en la causa se refiere a que el motivo de la iniciación del proceso sea el mismo en ambos casos. También ha manifestado la Corte que la prohibición de doble enjuiciamiento es compatible con diversas investigaciones y sanciones, cuando estas tengan distintos fundamentos normativos, finalidades, y alcances de la sanción. Esta consideración constituye un desarrollo más amplio de la identidad de causa, a la vez que plantea la necesidad de revisar la naturaleza de la sanción como presupuesto para evaluar si una medida legislativa desconoce el principio non bis in idem.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Definición

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipos

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL MATERIAL-Alcance

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL MATERIAL-Inexistencia en relación con la sentencia C-1002 de 2004

Ref.: Expediente D-9573

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 (incisos 1º y 2º, párrafos 1º y 3º), 17 (inciso 2º), 19 (inciso 1º y párrafo 2) y 20 (inciso 2º) de la Ley 1562 de 2012 “Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia

de Salud Ocupacional”, todos demandados de manera parcial.

Demandante: Carlos Alberto López Cadena.

Magistrado Ponente:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., cuatro (4) de diciembre de dos mil trece (2013)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública establecida en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Carlos Alberto López Cadena presentó demanda de inconstitucionalidad contra diversos fragmentos de los artículos 16 (incisos 1º y 2º, párrafos 1º y 3º), 17 (inciso 2º), 19 (inciso 1º y párrafo 2) y 20 (inciso 2º) de la Ley 1562 de 2012, *“por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”*, al estimar que son incompatibles con los artículos 13, 25, 26, 29, 53, 83, 113 y 150 numeral 7º de la Constitución Política.

Mediante providencia de dieciocho (18) de marzo de dos mil trece (2013), el Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva dispuso admitir la demanda, por considerar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Invitó a participar en el presente juicio a las Universidades Externado de Colombia, Nacional de Colombia, de la Sabana, Libre, Eafit de Medellín, del Atlántico, Industrial de Santander, de Ibagué, de Antioquia y del Rosario; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, la Confederación General del Trabajo de Colombia y la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda), solicitándoles concepto técnico sobre la norma demandada, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

En la misma providencia dispuso comunicar la iniciación del presente proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, para los fines previstos en el artículo 244 de la Constitución, así como al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al

Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Director del Departamento Nacional de Planeación, a la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública y al Superintendente Financiero de Colombia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 48.102 del 16 de junio de 2011, subrayando los apartes demandados.

Ley 1562 de 2012
(11 de julio de 2012)

“Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”.
Diario Oficial No. 48488 del 11 de julio de 2012.

Artículo 16. *El artículo 42 de la Ley 100 de 1993 quedará así:*
Artículo 42. Naturaleza, administración y funcionamiento de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez. Las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de invalidez son organismos del Sistema de Seguridad Social del orden nacional, de creación legal, **adscritas al Ministerio del Trabajo** con personería jurídica, de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter interdisciplinario, sujetas a revisoría fiscal, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio, sin perjuicio de la segunda instancia que corresponde a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, respecto de las regionales y conforme a la reglamentación que determine el Ministerio del Trabajo.

Será conforme a la reglamentación que determine el Ministerio del Trabajo, la integración, administración operativa y financiera, los términos en tiempo y procedimiento para la expedición de dictámenes, funcionamiento y la inspección, vigilancia y control de estos aspectos, así como la regionalización del país para los efectos de funcionamiento de las juntas, **escala de honorarios** a sus integrantes, procedimientos operativos y recursos de reposición y apelación.

Parágrafo 1º. **Los integrantes de las Juntas Nacional y regionales de Calificación de Invalidez se regirán por la presente ley y su reglamento**, actuarán dentro del respectivo período y, en caso necesario, permanecerán en sus cargos hasta

tanto se realice la posesión de los nuevos integrantes para el período correspondiente, **serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo.**

(...)

Parágrafo 3°. El Ministerio del Trabajo deberá organizar dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la estructura y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez **como parte de la estructura del Ministerio del Trabajo.**

Artículo 17. Honorarios Juntas Nacional y Regionales. (...) El Ministerio de Trabajo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará la materia **y fijará los honorarios de los integrantes de las juntas.**

(...)

Artículo 19. El artículo 43 de la Ley 100 de 1993, quedará así:
Artículo 43. Impedimentos, recusaciones y sanciones. **Los integrantes principales y suplentes de las Juntas Regionales y Nacional, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo.** Los integrantes serán particulares que ejercen una función pública en la prestación de dicho servicio y mientras sean parte de las Juntas de Calificación de Invalidez, no podrán tener vinculación alguna, ni realizar actividades relacionadas con la calificación del origen y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales en las Entidades Administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral, ni con sus entidades de dirección, vigilancia y control.

(...)

Parágrafo 2°. **Los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no podrán permanecer más de dos (2) períodos continuos.**

(...)

Artículo 20. Supervisión, inspección y control de las Juntas de Calificación de Invalidez. (...) El Ministerio de Trabajo (...) implementará un sistema de información sobre el estado de cada proceso en trámite **y podrá imponer multas en forma particular a cada integrante de las juntas hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales, graduales según la gravedad de la falta, por violación de las normas, procedimientos y reglamentación del Sistema General de Riesgos Laborales.** (...)”

III. LA DEMANDA

Dada la extensión de la demanda, a continuación se presenta una síntesis de los siete cargos que el actor pretende elevar contra los enunciados normativos demandados.

Cargo primero. En concepto del actor, el inciso 2º, el párrafo 1º del artículo 16, y el inciso 1º del artículo 18 de la Ley 1562 son contrarios al principio de reserva de ley que opera en la determinación de la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez, como entidades del orden nacional de la administración, de conformidad con lo prescrito por el artículo 150 (numeral 7º) de la Constitución Política.

Afirma que el principio de reserva de ley se refiere a la existencia de una disposición constitucional que ordena la regulación de una materia exclusivamente por vía legal, como ocurre con la definición de la estructura de las entidades de la administración nacional, por mandato expreso del artículo 150 (numeral 7º) de la Carta.

En virtud de ese mandato, corresponde al Congreso de la República señalar la estructura orgánica y objetivos de las entidades del orden nacional, incluyendo los siguientes elementos: “(i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados” (C-306/04). De igual manera, el Legislador debe definir los órganos superiores de dirección y administración de las juntas, y la forma de integración y de designación de sus titulares (Cita la sentencia C-1002/04).

Las juntas de calificación de invalidez son entidades del orden nacional. A pesar de ello, en las normas demandadas, el Legislador no determinó los órganos superiores de dirección y administración, ni la forma de integración y designación de los titulares de las juntas. Por el contrario, delegó esa tarea al desarrollo reglamentario, según se desprende de la lectura del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, en los apartes demandados.

De igual manera, el artículo 19 de la ley 1562 viola el mandato de reserva de ley y la prohibición de delegar la designación de los miembros de las juntas, al prever que se integren en número impar, *según la reglamentación del Ministerio del Trabajo*.

Cargo segundo. El inciso 1º y el párrafo 3º del artículo 16 de la ley 1562 de 2012 violan el principio de autonomía, establecido en el artículo 113 de la Constitución Política.

Afirma el actor que, de acuerdo con la doctrina de la división de poderes, las ramas legislativa y ejecutiva deben tener funciones separadas y diferenciarse a su vez de la rama judicial; menciona que el artículo 16 de la Declaración

Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano prescribe que una sociedad en la que no se establezca la garantía de los derechos y la separación de poderes carece de constitución, tesis que se mantiene vigente, aunque con el tiempo se ha considerado que esa separación *“no es tripartita, sino múltiple”*, pues aparte de los *“tres poderes clásicos”* se han creado órganos autónomos e independientes que acogen nuevas necesidades sociales de los estados. Esos órganos consolidan el principio citado, limitando y equilibrando el poder más allá de la tesis tripartita: *“... estos órganos autónomos han sido creados con el fin de lograr la neutralidad y la imparcialidad en las funciones que les han sido encomendadas, y que por [su naturaleza] deben estar bajo custodia y cuidado de otros órganos diferentes del ejecutivo, legislativo y judicial”*.

El principio de autonomía comprende tanto la independencia en el manejo de los asuntos propios, como la prohibición de interferencia externa en estos. El artículo 113 de la Carta propone la idea de un Estado con una estructura renovada, en el cual la autonomía de los órganos del poder público es un mandato dirigido al Legislador *“para que la ponga en marcha y la haga cada vez más efectiva o extensiva, y no regresiva”*. (Cita, Gaceta Constitucional 59 de 1991 y C-1230 de 2005; ver Fls 7 y 8).

Las juntas de calificación de invalidez cumplen funciones que no corresponden a la rama ejecutiva ni a la judicial. Su función principal consiste en realizar dictámenes para certificar la pérdida de capacidad laboral, destinados al reconocimiento de las prestaciones sociales respectivas. Sus decisiones no son jurisdiccionales, pues no resuelven definitivamente el grado de invalidez ni hacen tránsito a cosa juzgada. En consecuencia, se trata de órganos autónomos, que no pueden depender de otros órganos ni ramas del poder (Cita las sentencias C-1002/04 de la Corte Constitucional y la providencia de radicado 11910 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia).

El Legislador debe consolidar esa autonomía, como se hizo en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, donde las juntas citadas no fueron adscritas o vinculadas a ningún ministerio, al igual que ocurrió con el Decreto 2463 de 2001. Sin embargo, la situación fue modificada por la Ley 1562 de 2012, rompiendo el núcleo esencial de esas juntas al adscribirlas, o *“configurarlas”* dentro de la estructura del Ministerio de Trabajo, en el inciso primero de su artículo 16, objeto de censura. La competencia del Legislador para adscribir organismos del orden nacional a un Ministerio hace parte de su libertad de configuración, pero no es una competencia absoluta. Tiene límites derivados del respeto por los principios de separación de funciones de los órganos del Estado y la colaboración armónica entre ellos (Cita C-046/2004).

Ni en la ley 1562 de 2012, ni en su exposición de motivos existe justificación o demostración de que esa adscripción sea el resultado de una interpretación razonable del artículo 113 constitucional. Dichas juntas funcionan

adecuadamente desde hace años, así que tal adscripción obedece a un capricho del Legislador. Añade que las juntas de calificación de invalidez fueron conformadas mediante la realización de concursos de méritos, en los que se comprobó el conocimiento técnico y el mérito de sus integrantes. *“El objetivo del legislador fue el de blindar a las juntas de calificación de influencias extrañas a su labora (sic) técnica y jurídica”*. (Se elimina la mayúscula sostenida).

Cargo tercero. El inciso segundo del artículo 16, el párrafo primero del artículo 16 y el inciso 2º del artículo 17 de la Ley 1562 de 2012 son contrarios al principio constitucional de la confianza legítima, el cual se desprende del artículo 83 de la Constitución Política.

Ningún artículo constitucional hace alusión explícita al principio de confianza legítima. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la confianza legítima *“se introduce en el ámbito constitucional (...) y cobra tal relevancia que su perturbación o modificación implica un cambio sustancial a su estructura, por ser parte esencial de la misma”*. (Cita T-123-95, C-083-95, C-037-00, C-634-11, C-131-04 y C-432-10). Además, aunque la Corte no ha señalado directamente que sea un principio definitorio de la Constitución, sí lo ha hecho indirectamente al dar esa calidad a sus fundamentos: la buena fe y la seguridad jurídica, y al adscribirlo al artículo 83 de la Constitución.

Aclara que el principio de confianza legítima *“no busca limitar la potestad configurativa del legislador (...) en el sentido de impedir que modifique las disposiciones jurídicas existentes, sino en el entendido que debe prever en determinadas circunstancias, el impacto que una nueva regulación puede conllevar y tomar las medidas necesarias para mitigarlo, creando posibilidades transitorias que permitan a los destinatarios de la misma adecuarse a ella”*, y precisa que la confianza *“debe predicarse”* también de las relaciones *“entre la misma administración, puesto que al ser nuestro sistema normativo jerarquizado, implica que algunas decisiones pueden de manera abrupta e intempestiva alterar la estabilidad de ciertas situaciones”*. (Se conserva la redacción original).

La confianza legítima –explica el actor- ampara expectativas válidas que los particulares han creado con base en acciones y omisiones estatales prolongadas en el tiempo. En tal sentido, para que se presente una infracción del mismo se requiere *“no solo la acción u omisión del Estado por medio de ‘comportamientos activos o pasivos (...), regulaciones legales o interpretaciones de normas jurídicas’ sino también una ‘prolongación en el tiempo’”*.

El inciso segundo del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012 ordena que la integración, administración operativa y financiera de las juntas sea conforme a la reglamentación que establezca el Ministerio del Trabajo; el párrafo 1º

del artículo 16 prescribe que los integrantes de las juntas se regirán por esta ley y su reglamentación; y el inciso segundo del artículo 17, ibídem, determina que en esa reglamentación se fijarán los honorarios de los integrantes de las juntas, regulación que se opone *“claramente al principio definitorio de la confianza legítima, y a los principios esenciales de la buena fe y la seguridad jurídica”*. Esos apartes normativos deben por lo tanto ser declarados inexecutable, en tanto no existe ningún precepto que exponga las herramientas transitorias que permitan a los integrantes de las actuales juntas soportar los cambios legales, desde el punto de vista de su estabilidad laboral.

Cargo cuarto. El inciso 2º del artículo 16, el párrafo 1º del artículo 16 y el inciso 2º del artículo 17 de la Ley 1562 de 2012 violan el derecho fundamental al trabajo y la estabilidad laboral, contenido en los artículos 25 y 53 de la Constitución Política.

La estabilidad en el trabajo, explica, se establece en los artículos 53 y 125 de la Constitución. Según el actor, el primero constituye un factor primordial de protección de los trabajadores; y el segundo se aplica a servidores públicos, como instrumento para garantizar las funciones del Estado. En su concepto, la estabilidad laboral se concreta en la certeza que tiene el empleado de no ser removido del cargo, siempre que cumpla las obligaciones que le corresponden. En ese sentido, no es un derecho absoluto; sin embargo, las restricciones constitucionalmente permitidas del principio se limitan a la eventual remoción del empleo por bajo rendimiento o incumplimiento de la ley, mas no por capricho del empleador o del Legislador.

El inciso 2º del artículo 16 de la ley 1562 de 2012 ordena que la integración de las juntas de calificación de invalidez se efectúe por reglamentación del Ministerio del Trabajo, al igual que su escala de honorarios; el párrafo primero, dispone que las juntas mencionadas se regirán por esa reglamentación; y el inciso 2º del artículo 17, ibídem, prevé que sus honorarios sean señalados por el mismo medio, violando el artículo 53 de la Constitución Política y, concretamente, el principio de estabilidad laboral; *“lo anterior puede evidenciarse fácilmente de la lectura de las normas citadas, en la medida en que no respeta la estabilidad en el empleo y los honorarios de los miembros actuales de las juntas. Las normas descritas ordenan al Ministerio de Trabajo regular nuevas condiciones laborales y de honorarios para los miembros actuales de las Juntas, por lo que deben ser declaradas inconstitucionales”*.

Cargo quinto. El párrafo segundo del artículo 19 de la Ley 1562 es contrario a la libertad de escoger ocupación u oficio, contenido en el artículo 26 de la Constitución Política.

Comienza el demandante por indicar que el derecho al trabajo se concreta en diversos derechos fundamentales, como la libertad de trabajo, entendida como una expresión voluntaria de la personalidad, no sometida al dominio o

imposición del Estado o los particulares y que se traduce en la libertad de escoger profesión, arte, ocupación u oficio, consagrada en el artículo 26 de la Constitución.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, es un derecho que guarda relación directa con la dignidad humana, debido a que prevé la posibilidad de que la persona desarrolle un plan de vida propio. Por ese motivo el legislador debe respetar unos límites al regular la materia, los cuales se centran en los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En ese sentido, puede restringir el derecho, pero una decisión de ese tipo debe ser evaluada por el juez constitucional. La potestad de regulación no debe confundirse con arbitrariedad.

El párrafo 2º del artículo 19, al prever que los miembros de las juntas de calificación de invalidez no podrán permanecer más de dos períodos continuos en ejercicio de esa función, restringe el derecho a escoger libremente la profesión u el oficio de manera inconstitucional, pues tal regulación no es razonable ni proporcional, sino arbitraria. Ni la ley ni la exposición de motivos hace la más mínima referencia a la justificación de tal restricción. Por tanto *“es fruto de su arbitrio y no de un conjunto de razones sustentadas en un proceso de proporcionalidad”*, razón por la cual *“rompe”* el núcleo esencial de dicho derecho.

Cargo sexto. El párrafo 2º del artículo 19 de la ley 1562 de 2012 es contrario al derecho fundamental a la igualdad, definido en el artículo 13 de la Constitución Política.

Después de algunas reflexiones sobre la importancia del derecho a la igualdad en el orden constitucional, y su origen histórico, plantea el demandante que la igualdad *“comporta tres vías, la igualdad como valor, como principio y como derecho”*.

El principio de igualdad exige a los poderes públicos tratar igual a todas las personas, reconocerles los mismos derechos y aplicar a todos y todas las mismas leyes, a la vez que plantea importantes implicaciones en reglas de distribución: *“partes iguales para los iguales y partes desiguales para los desiguales”*. La igualdad formal hace referencia a que *“la ley debe tratar de manera igual al conjunto de la ciudadanía”*, mientras que la igualdad material, real o sustancial, justifica establecer excepciones a la igualdad formal para eliminar discriminaciones del pasado, sus efectos, o las desigualdades de hecho, tomando en cuenta la diversidad y las diferencias relevantes.

El párrafo segundo del artículo 19 de la ley 1562 de 2012 establece que los integrantes de la junta nacional y las juntas regionales de calificación de invalidez no podrán permanecer más de dos períodos continuos en ejercicio de esa función. Esa prescripción es inconstitucional porque restringe la

posibilidad de que los actuales miembros de las juntas permanezcan en su cargo por más tiempo, sin que exista un conjunto de razones sustentadas en un proceso de proporcionalidad en el que se haya demostrado la necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto de semejante determinación. No existen razones en la ley ni su justificación de motivos que justifiquen la afectación de la igualdad formal, por lo que también se “*rompe el núcleo esencial*” de ese derecho.

De otra parte, afirma el demandante que existe una conexión entre el artículo 13 y el 53 de la Constitución, pues debe existir una igualdad de oportunidades para los trabajadores. Por ello, el Legislador no puede discriminar a los miembros de las juntas, “*impidiéndoles participar en igualdad de condiciones*” en el acceso al cargo, lo que ocurre al restringir el ejercicio de funciones a dos períodos continuos.

Cargo séptimo. El inciso 2º del artículo 20 de la ley 1562 de 2012 es contrario al *non bis in idem*, contenido en el artículo 29 de la Constitución Política.

El principio *non bis in idem*, previsto en el inciso 4º del artículo 20 constitucional encuentra fundamento en la justicia material y la seguridad jurídica, de acuerdo con los cuales una vez tomada una decisión sancionatoria definitiva no puede retomarse ese hecho para una nueva valoración y decisión (Cita T-537 de 2002). Este principio resguarda a “*cualquier persona mediante la prohibición de la ejecución de dos o más juicios o sanciones por un mismo hecho. Esa prohibición no se dirige únicamente a las autoridades judiciales, sino que vincula también al legislador, quien debe garantizarlo al cumplir su tarea, impidiendo que una persona sea objeto de múltiples sanciones por el mismo hecho*” (Cita, la sentencia C-121/12).

Para que se produzca una violación del principio debe darse identidad de persona, de objeto y de causa (C-244/96). Resulta pertinente recordar que este principio se extiende a todo el derecho sancionador. El inciso 2º del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 dispone que el Ministerio del Trabajo podrá imponer multas a cada integrante de las juntas hasta por cien salarios mínimos legales mensuales por la violación a las normas, procedimientos y reglamentación del sistema general de riegos laborales. El Código Único Disciplinario, en su artículo 34, numeral 1º, establece los deberes de los servidores públicos, mientras que en el artículo 35 numeral 1º, se refiere a las prohibiciones, y el numeral 4º del artículo 44 define las sanciones aplicables a los servidores públicos, entre las que se encuentra la multa para las faltas leves dolosas.

Los particulares que ejercen funciones públicas y administran recursos públicos, como los miembros de las juntas de calificación de invalidez, son sujetos sobre los que puede recaer la acción disciplinaria sancionadora, de acuerdo con el artículo 53 del Código Disciplinario Único, en concordancia

con los artículos 55 y 56 *ibídem*. Existe, en consecuencia, una concurrencia de sanciones por el mismo hecho entre el inciso 2º del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 y todas las normas sancionatorias del Código Disciplinario Único expuestas, especialmente, el numeral 10 del artículo 55, en relación con particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos públicos, el cual consagra como falta gravísima el abuso de los derechos o la extralimitación en el ejercicio de las funciones.

La concurrencia de sanciones recién descrita presenta identidad de persona, de objeto y de causa, así que es inconstitucional por violación del principio *non bis in ídem*, previsto en el artículo 29 de la Constitución. De acuerdo con las normas del Código Disciplinario Único, dicha conducta puede dar inicio a un proceso ante la Procuraduría General de la Nación y a la imposición de sanciones por el Ministerio de Trabajo, abriendo así la posibilidad de que los miembros de las juntas de calificación de invalidez sean juzgados en dos oportunidades por el mismo hecho.

IV. INTERVENCIONES

1. De entidades públicas

1.1. Departamento Nacional de Planeación.

Luís Carlos Vergel Hernández, apoderado de este Departamento Administrativo presentó escrito de intervención, solicitando a la Corte declararse *inhibida* para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas demandadas; o en subsidio, declarar la *exequibilidad* de las normas acusadas. Sobre los distintos cargos, presentó las siguientes reflexiones:

Cargo primero. Violación del principio de reserva legal, en tanto el Congreso de la República delegó a la reglamentación del Gobierno la determinación de la estructura de las juntas de calificación de invalidez, que son órganos de la administración pública, tal como se observa en el parágrafo del artículo 16 y el artículo 19 de la Ley 1562 de 2012,

El actor ha construido la demanda pretendiendo establecer una *aparente omisión legislativa* y una *vulneración de la reserva legal*, pues considera que el Congreso de la República no señaló los órganos superiores de dirección y administración, la forma de integración y el modo de designación de los titulares de la juntas de calificación de invalidez.

Sobre el alcance de la reserva de ley en materia de estructura y funcionamiento de la Administración Nacional, la Corte se pronunció en sentencia C-1002 de 2004, al analizar la constitucionalidad de los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, precisamente las disposiciones que fueron modificadas por la Ley 1562 de 2012, objeto de censura en este trámite. La sentencia declaró exequibles dichos artículos, explicando las competencias

exclusivas del Legislador y las que válidamente puede ejercer el Gobierno Nacional. Tras una amplia transcripción de la sentencia citada, concluyó:

“Los cargos que el actor esgrime contra los artículos indicados no tienen pues asidero constitucional, puesto que contra lo que él afirma, una parte de la forma como se organizan y funcionan entidades como estas Juntas, son efectivamente privativas del Legislador, pero otras como las que la sentencia señala se determinan por vía reglamentaria. Así era con los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 y la misma validez tienen los artículos 16, 17, 19 y 20 de la Ley 1562 de 2012”.

Cargo segundo. Desconocimiento del principio de autonomía de los órganos independientes, como un elemento del principio de separación de funciones entre los órganos del poder público, previsto en el artículo 113 de la Constitución Política, por la adscripción de las juntas al Ministerio del Trabajo efectuada mediante el inciso primero del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012; o bien, por ordenar que se reglamente su funcionamiento como parte de la estructura del Ministerio, tal como se hizo en el párrafo 3º del mismo artículo.

La Corte Constitucional ha evaluado en varias oportunidades las competencias para determinar la estructura, vinculación o adscripción de las entidades públicas. De acuerdo con la sentencia C-046/04, el Legislador tiene la competencia de modificar adscripciones o vinculaciones de entidades, pues ello hace parte de su facultad de señalar, modificar y determinar los objetivos y estructura orgánica de las entidades públicas. El actor parte entonces de un presupuesto erróneo según el cual la *adscripción* no hace parte de la facultad de organizar la estructura de una entidad.

Cargo tercero. Vulneración al principio de confianza legítima por la ausencia de un régimen de transición que proteja los derechos de los actuales miembros de las juntas de calificación de invalidez, ante la modificación de las reglas sobre el ejercicio de sus funciones, producida por diversos enunciados normativos de la Ley 1562 de 2012 (fragmento del inciso primero del artículo 16, y fragmento del inciso 1º del artículo 17, especialmente, en lo que hace referencia al pago de honorarios a los miembros de las juntas)¹.

Cargo cuarto. Tránsito de los artículos 25 y 53 de la Carta Política, derivada de la modificación de las normas que regulan el ejercicio de las funciones de los miembros de las juntas de calificación de invalidez; y por facultar al Gobierno Nacional para reglamentar su régimen de honorarios.

¹ En este aparte, el interviniente hace una defensa de la potestad de configuración del derecho propia del Legislador, pero no arriba a una conclusión que haga frente al cargo. Por lealtad argumentativa, se presentan acá sus consideraciones, las cuales se asumirán como una defensa de la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, basada, de manera general, en el ejercicio de la potestad de configuración del derecho por parte del Congreso de la República.

(Acusación dirigida contra el inciso 2º del artículo 16, el párrafo primero del artículo 16 y el inciso 2º del artículo 17).

Cargos quinto y sexto. Violación de la libertad de escoger profesión u oficio y del principio de igualdad, en tanto la prohibición o inhabilidad prevista para los miembros de la comisión que hayan permanecido por dos periodos continuos en el cargo, establecida en el párrafo 2º del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012 restringe su derecho a volver a ocuparlo, y constituye una discriminación contra estas personas.

La demanda parte de planteamientos puramente subjetivos que no permiten cotejar este conjunto de cargos con la Constitución Política. Se trata de percepciones o consideraciones que no concretan el sentido de la violación. *“La acusación es, por lo tanto, indirecta o mediada de tal forma que no es posible debatirla en el marco constitucional así en la impugnación se utilicen referencias constitucionales y con ello se pretenda persuadir acerca de la falta de correspondencia de las normas demandadas con la Constitución”.*

Por lo tanto, la Corte debe declararse inhibida para resolver tales cargos, por ineptitud de la demanda y, concretamente, por ausencia de *precisión, suficiencia y claridad*.

Cargo séptimo. Violación al principio *non bis in ídem*, pues la facultad otorgada por el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 al Ministerio del Trabajo para imponer multas a los miembros de las juntas por violar las normas del sistema de riesgos profesionales, podría generar un doble procesamiento y la imposición de sanciones concurrentes por hechos previstos como faltas disciplinarias en el Código Disciplinario Único.

1.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino en este juicio con el propósito de solicitar a la Corte que se declare *inhibida* para pronunciarse sobre los cargos presentados por violación de los principios de reserva de ley, autonomía, derecho a escoger profesión u oficio y derecho a la igualdad; y que se declare la *exequibilidad* de los demás artículos acusados.

Cargos primero y segundo. Violación del principio de reserva legal, derivada del inciso primero y el párrafo del artículo 16 y el artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, en tanto el Congreso de la República habría delegado al reglamento del Gobierno la determinación de la estructura de la administración pública; y desconocimiento del principio de autonomía de los órganos independientes, como elemento del principio de separación de funciones entre los órganos del poder público, previsto en el artículo 113 de la Constitución Política, por adscripción de las juntas al Ministerio del Trabajo (dirigido contra el inciso primero y el párrafo 3º del artículo 16, parciales, de la Ley 1562 de 2012).

Existe cosa juzgada material en relación con (i) el cargo formulado contra el inciso 2º, párrafo 1º del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012 por violación del principio de reserva de Ley consagrado en el artículo 150-7, pues en sentencia C-1002 de 2004 esta Corporación estudió cargos similares contra los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993.

En esa oportunidad la Corte analizó los artículos sustituidos a la luz del artículo 150-7 y, dada la identidad sustancial del contenido ahora acusado con esas disposiciones, se presenta cosa juzgada material y, por tanto, la Corte debe inhibirse para pronunciarse sobre el particular.

“Baste solo ver la entidad del contenido conforme los elementos exigidos [por] la Corte Constitucional derivados del artículo 150-7, en especial con el señalado por el demandante correspondiente al (i) señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración de designación de sus titulares, el cual se halla en el párrafo 1º del artículo 16 e inciso 1º del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, así:

Los integrantes de las Juntas Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez actuarán dentro del respectivo periodo y, en caso necesario, permanecerán en sus cargos hasta tanto se realice la posesión de los nuevos integrantes para el período correspondiente (...) Serán particulares que ejercen una función pública en la prestación de dicho servicio y mientras sean parte de las Juntas de Calificación de Invalidez, no podrán tener vinculación alguna, ni realizar actividades relacionadas con la calificación del origen y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales en las Entidades Administrativas del Sistema de Seguridad Social Integral, ni con sus entidades de dirección, vigilancia y control.

De igual modo existe identidad de contenido en el otro requisito legal que se aduce inexistente (...) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración, el cual se encuentra complementado con el elemento exigido por la jurisprudencia constitucional, correspondiente a (iii) la indicación del ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados, el cual se encuentra cumplido en el artículo 16 de la Ley 1562 de 2012 (...).”.

En la sentencia C-1002 de 2004, ya citada, la Corte abordó un cargo contra los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 según el cual la atribución de funciones jurisdiccionales a las juntas de calificación de invalidez afectaba los principios de imparcialidad e independencia, propios de los órganos judiciales. La Corte concluyó que las juntas de calificación desempeñan

funciones públicas y que sus miembros son particulares en el ejercicio de esas funciones, posibilidad permitida por los artículos 123 y 210 de la Constitución. Añadió este Tribunal que esas funciones pueden ser ejercidas por particulares de manera permanente, según sentencia C-702 de 1999.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte respecto de las juntas de calificación de invalidez, su autonomía debe entenderse comprendida bajo las categorías de los órganos estatales que pertenecen a la rama ejecutiva, sin que pueda entenderse que gozan de independencia, como supone el actor. En efecto, dependen del Gobierno Nacional, bajo la modalidad de incorporación legal de los particulares a las entidades públicas.

La naturaleza jurídica de las juntas como organismos del sistema de seguridad social, y su pertenencia a una entidad de carácter ministerial ya había sido estudiada en la sentencia C-1002 de 2004, existiendo entonces cosa juzgada material sobre el asunto. Tampoco puede alegarse su inconstitucionalidad a partir de la consideración según la cual la normatividad sustituida guardaba silencio sobre su adscripción a un ministerio, pues en aquella ocasión la Corte infirió la inscripción de estos organismos al Ministerio de Protección Social.

Cargo tercero. Vulneración al principio de confianza legítima por la ausencia de un régimen de transición que proteja los derechos de los actuales miembros de las juntas de calificación de invalidez, ante la modificación de las reglas de prestación del servicio, producida por diversos enunciados normativos de la Ley 1562 de 2012 (acusación contra el inciso segundo del artículo 16, el párrafo primero del artículo 16 y el inciso segundo del artículo 17, parciales, y todos de la Ley 1562 de 2012).

El cargo no puede prosperar porque de las normas cuestionadas no se deriva ninguna modificación de una situación jurídica. Así, el inciso 1º del artículo 16 se refiere al régimen jurídico de las juntas de calificación de invalidez y difiere la reglamentación de la segunda instancia al Ministerio del Trabajo. El párrafo 3º del artículo 16 impone al mismo Ministerio el deber de organizar en un tiempo determinado la estructura y funcionamiento de las juntas de calificación. El inciso 2º del artículo 17 dispone que el Ministerio reglamentará y fijará los honorarios de los integrantes de las juntas y el pago de los mismos por parte de los fondos de pensiones o las administradoras de riesgos laborales, lo que no resulta novedoso en relación con los contenidos normativos sustituidos.

De ello no se infiere que la ley incorpore una modificación a una situación jurídica. Las normas se refieren a situaciones que coinciden con el contenido reemplazado, como el régimen legal de las juntas de calificación y la calidad de la contraprestación recibida por sus integrantes a título de honorarios, por lo que solicita que los enunciados demandados sean declarados exequibles.

Cargo cuarto. Tránsito de los artículos 25 y 53 de la Carta Política, derivada de la modificación de las normas que regulan el ejercicio de funciones de los miembros de las juntas de calificación de invalidez; y de atribuir al Gobierno Nacional la facultad de reglamentar su régimen de honorarios. (contra el inciso 2º del artículo 16, el párrafo primero del artículo 16, y el inciso segundo del artículo 17, parciales, y pertenecientes a la Ley 1562 de 2012).

De acuerdo con el actor, las disposiciones objeto de censura violan el derecho a la estabilidad en el empleo, pues establecen nuevas condiciones laborales y de honorarios para los miembros actuales de las juntas de calificación de invalidez.

Para el interviniente, los apartes normativos mencionados deben declararse constitucionales, pues el actor les otorga un alcance que no se deriva del texto legal. La ley no otorga nuevas condiciones laborales y de honorarios a los miembros de las juntas. El inciso 2º y el párrafo 1º del artículo 16 establecen que el Ministerio del Trabajo reglamentará la integración, administración operativa y financiera de las juntas de calificación; el procedimiento para la expedición de dictámenes, su funcionamiento, inspección, vigilancia y control, así como la escala de honorarios, los procedimientos operativos y los recursos de reposición y apelación.

Consagra que los integrantes de las juntas se registrarán por lo dispuesto en esa ley y su reglamentación; que actuarán dentro del respectivo periodo y permanecerán en sus cargos hasta que se realice la posesión de los nuevos integrantes. Con anterioridad a la expedición de esta Ley, el Decreto 2463 de 2001 regulaba la materia y en su artículo 18 prescribía que los periodos “*de los miembros de estas juntas no son vitalicios, pues su designación ser[ía] por periodos de tres (3) años, previo proceso de selección pública y objetiva*”.

La ley acusada prevé que los miembros de las juntas de calificación de invalidez permanecerán en sus cargos hasta que se realice la posesión de nuevos integrantes para el período correspondiente, de manera que no existen cambios en las condiciones laborales, ni muchos menos en sus honorarios. Además, el demandante pretende aplicar a los miembros de las juntas las reglas de permanencia y retiro de los empleados públicos, olvidando que no son servidores públicos ni están sujetos a un régimen de carrera; o a uno contractual.

Cargos quinto y sexto. Violación de la libertad de escoger profesión u oficio y del principio de igualdad, en tanto la prohibición o inhabilidad prevista para los miembros de la comisión que hayan permanecido por dos períodos continuos, restringe su derecho a volver a ocuparlo, y constituye una discriminación contra estas personas.

La demanda es insuficiente para demostrar la existencia de una violación al derecho a la igualdad. El artículo 13 de la Constitución garantiza la igualdad de todas las personas. Sin embargo, más allá de la prohibición de establecer diferencias por sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, el principio no solo obliga a establecer un trato equitativo a personas ubicadas en igual situación, sino que autoriza al legislador para establecer un trato diverso en situaciones fácticas disímiles, en ejercicio de la potestad de configuración del derecho. Por lo tanto, desde el punto de vista de *“la técnica de la demanda”* no es posible que el cargo *“se limite a señalar que dos situaciones similares han sido reguladas de manera diversa por el legislador. El principio básico es que el legislador tiene libertad de configuración para establecer consecuencias jurídicas desiguales, incluso, en situaciones de hecho pares, con ocasión de la igualdad promocional que consagra el artículo 13 de la CP”*.

En el caso objeto de estudio, el accionante solo manifiesta que el tiempo de permanencia establecido para los integrantes de las juntas de calificación es arbitrario, irracional y desproporcionado, sin esgrimir ningún argumento constitucional que sustente su afirmación. No explica con relación a quiénes, o entre quiénes se presenta un trato diferencial, ni a quiénes se les impide participar en igualdad de condiciones.

Cargo séptimo. Incompatibilidad con el principio *non bis in ídem*, pues la facultad otorgada por el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 al Ministerio del Trabajo para imponer multas a los miembros de las juntas por violar las normas del sistema de riesgos profesionales podría generar un doble procesamiento y la imposición de sanciones concurrentes por hechos previstos como faltas disciplinarias en el Código Disciplinario Único.

La violación se originaría por la concurrencia de sanciones sobre un mismo hecho. El *non bis in ídem* hace parte del debido proceso y su violación se presenta cuando existe identidad de causa, de objeto y de persona en la imposición de sanciones jurídicas. De acuerdo con el artículo 189-22 de la Constitución Política, el Ejecutivo tiene la obligación de ejercer la inspección y vigilancia sobre la prestación de los servicios públicos. El artículo 189, numeral 4º, establece dentro de sus funciones conservar el orden público en todo el territorio, de donde surge el poder de policía del Estado, asociado a la potestad sancionatoria. El artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 se refiere a las multas que pueden imponerse a los integrantes de las juntas de calificación, cuya supervisión, inspección y control administrativo están a cargo del Ministerio del Trabajo.

El cargo debe desestimarse toda vez que la ley demandada señala claramente todos los aspectos que debe contener una norma sancionatoria, *“sin que el accionante tenga razón frente a la violación del non bis in ídem”*.

1.3. Ministerio del Trabajo

Myriam Stella Ortiz Quintero, actuando como Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio del Trabajo, presentó escrito solicitando a la Corte “*que se rechace la demanda de inconstitucionalidad*” de la referencia.

Cargo primero. Violación del principio de reserva legal, por el inciso 2º, el párrafo 1º del artículo 16 y el inciso primero del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, en tanto el Congreso de la República habría delegado al reglamento del Gobierno la determinación de la estructura de órganos de la administración pública.

El cargo no tiene fundamento jurídico, pues la reserva opera para la conformación de ministerios o entidades del Estado y la Ley 1562 de 2012 no crea un organismo de esa naturaleza. Establece, en cambio, que las juntas de calificación de invalidez son organismos del sistema de seguridad del orden nacional, como lo expresó la Corte en la sentencia C-1002 de 2004, de manera que son entes adscritos al Ministerio del Trabajo. No se trata de la delegación de una actividad estatal, sino de un órgano de derecho privado, Sus miembros no son funcionarios públicos, no pertenecen a la carrera administrativa, ni se efectúan erogaciones públicas para el funcionamiento de las juntas, de manera que la reserva legal no es aplicable.

Cargo segundo. Desconocimiento del principio de autonomía de los órganos independientes, como un elemento del principio de separación de funciones entre los órgano del poder público, previsto en el artículo 113 de la Constitución Política, por adscripción de las juntas al Ministerio del Trabajo (contra el inciso 1º y el párrafo 3º, parciales, del artículo artículo 16 de la Ley 1562 de 2012).

Las juntas de calificación de invalidez no son entes u organismos de Estado, conforme al artículo 16 de la Ley 1562 de 2012; sus integrantes no son funcionarios públicos; los dictámenes que emiten no son actos administrativos, aunque tienen plena autonomía al realizarlos. La autonomía técnica y científica se refiere al acto médico, mientras que de las controversias que surjan con ocasión de esos dictámenes debe conocer la justicia laboral ordinaria, como se prevé en los artículos 11 y 40 del Decreto 2463 de 2001.

La Ley acusada retoma parámetros señalados en la sentencia C-1002 de 2004 y les otorga a las juntas personería jurídica como entidades de derecho privado, por lo que no pertenecen a la estructura del Estado. Solo se les otorga el carácter de entidades adscritas para establecer su vigilancia y control, sin restringir la autonomía que tienen en emisión de dictámenes sobre pérdida de capacidad laboral. Por lo tanto, el demandante se equivoca al atribuirles naturaleza pública.

Cargo tercero. Vulneración al principio de confianza legítima por la ausencia de un régimen de transición que proteja los derechos de los actuales miembros de las juntas de calificación de invalidez, ante la modificación de las reglas de prestación del servicio, producida por diversos enunciados normativos de la Ley 1562 de 2012 (inciso 2º y párrafo del artículo 16, inciso 2º del artículo 17, parciales, y ambos pertenecientes a la Ley 1562 de 2012).

El demandante pretende establecer una violación a los principios de buena fe y seguridad jurídica, pero no la demuestra. No presenta prueba alguna de ello ni argumentos que sustenten el cargo. Para el interviniente, es claro que los fragmentos normativos demandados no vulneran el principio de confianza legítima, pues no se percibe un enunciado semántico que permita afirmar la existencia de mala fe en la determinación de la naturaleza de las juntas.

No existe tampoco retroceso en los derechos de los miembros de las juntas, como alega el actor, pues el Estado tiene la potestad legal de regular, tasar o determinar sus honorarios. En consecuencia, la censura es improcedente.

Cargo cuarto. Trasgresión de los artículos 25 y 53 de la Carta Política, derivada de la modificación de las normas que regulan el ejercicio de las funciones de los miembros de las juntas de calificación de invalidez; y por facultar al Gobierno Nacional para reglamentar su régimen de honorarios. (contra el inciso 2º del artículo 16, el párrafo 1º del artículo 16 y el inciso 2º del artículo 17, parciales, y ambos contenidos en la Ley 1562 de 2012)

Resulta evidente la insuficiencia del cargo, pues los miembros de la junta de calificación de invalidez no son funcionarios públicos ni trabajadores independientes; son profesionales designados mediante concurso en las juntas de calificación de invalidez; pero no tienen la condición de empleados públicos, como se prevé en los artículo 11 y 40 del Decreto 2463 de 2001, razón por la cual resulta improcedente “*aplicar al caso una pretendida violación o desconocimiento de los artículos 25 y 53 de la Constitución*”.

Cargos quinto y sexto. Violación de la libertad de escoger profesión u oficio y del principio de igualdad, en tanto la prohibición o inhabilidad prevista para los miembros de la comisión que hayan permanecido por dos periodos continuos en el cargo, restringe su derecho a volver a ocuparlo, y constituye una discriminación contra estas personas. (Contra el párrafo 2º del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012).

El cargo se estructura sobre presupuestos erróneos, pues el artículo 19 de la Ley 1562 de 2012 habla sobre impedimentos, recusaciones y sanciones, y determina que los miembros de las juntas no pueden permanecer en ellas por más de dos periodos continuos, regulación que ya se encontraba establecida en el artículo 12 (párrafo 2º) del Decreto 2463 de 2001.

Por lo tanto, *“su vida jurídica es anterior, estable y no cuestionada, y lo único que hace la norma demandada es retomarlo, dándole soporte y estabilidad”*. El accionante no explica su acusación, si se toma en cuenta que la Ley 1562 de 2012 no impone restricción alguna a las personas para ejercer una profesión, arte u oficio. Tampoco puede afirmarse que viola el derecho al trabajo, pues los miembros de las juntas no son trabajadores dependientes del Estado; no existe violación a la libertad o escogencia de profesión y oficio porque no se evidencia una restricción al derecho para ejercer cualquier clase de profesión, ni una orientación sobre las decisiones que cada persona tome en el ejercicio de este derecho.

La demanda afirma que la disposición citada viola el principio a la igualdad. Sin embargo, según la Corte Constitucional este principio opera entre iguales. En la situación que expone el demandante no hay distinción o favorecimiento para un grupo de personas, ni la determinación de una preferencia de unas a favor de otras. *“El accionante considera que el impedimento contemplado en la norma acusada frente a los dos períodos se aplica para los actuales miembros, pero la ley en ningún momento señala tal alcance, ninguna de sus partes expresa que se aplica para los actuales miembros, todo lo contrario, la Ley no prevé en su aplicación un alcance retroactivo”*.

El actor no demuestra la existencia de una desventaja o desproporción con un grupo de personas en iguales circunstancias. Por el contrario, el artículo demandado se aplica sin discriminación a todos los miembros de las juntas de calificación, y es un impedimento que ya se encontraba en el artículo 12 del Decreto 2463 de 2000.

Cargo séptimo. Incompatibilidad con el principio *non bis in ídem*, pues la facultad otorgada por el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 al Ministerio del Trabajo para imponer multas a los miembros de las juntas por violar las normas del sistema de riesgos profesionales, podría generar un doble procesamiento y la imposición de sanciones concurrentes por hechos previstos como faltas disciplinarias en el Código Disciplinario Único.

No existe conflicto entre la sanción que en su momento pueda imponer la Procuraduría y la que eventualmente imponga el Ministerio de Trabajo, ya que ambas se derivan de conductas independientes y autónomas. La norma objeto de censura se refiere a la violación de normas y procedimientos del sistema de riesgos laborales; en tanto que las sanciones que impone la Procuraduría surgen por violación del Código Disciplinario Único. Declarar inconstitucional la norma *“se traduciría en dejar [al Ministerio] sin la posibilidad [...] de vigilar, controlar, supervisar y sancionar las actuaciones de estos particulares frente al ejercicio de las delicadas y especializadas funciones públicas que desarrollan”*.

2. De Instituciones Educativas.

2.1. Universidad Libre.

Jorge Keneth Burbano Villamaría, actuando como ciudadano y Coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad, y Hans Alexander Villalobos, ciudadano y estudiante de la Facultad de Derecho de la Institución, presentaron escrito de intervención, solicitando a la Corte declarar la *inexequibilidad* de los incisos primero, segundo y parágrafo primero del artículo 16; inciso segundo del artículo 17; y el inciso primero del artículo 19 de la ley demandada, así como la *exequibilidad* de las demás disposiciones demandadas.

Cargo primero. Violación del principio de reserva legal, derivada del inciso primero y el parágrafo del artículo 16 y el artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, en tanto el Congreso de la República habría delegado al reglamento del Gobierno la determinación de la estructura de órganos de la administración pública. La Corte Constitucional efectuó un amplio estudio sobre el tema bajo examen en la sentencia C-1002 de 2004. El interviniente apoya los argumentos de la demanda, en los siguientes términos:

“Partiendo del precedente jurisprudencial constitucional es válido afirmar que es verídica la integración de las juntas de calificación de invalidez al orden nacional, y que estas hacen parte integra (sic) de la administración nacional, motivo por el cual su estructura organizacional y objetivos deben estar determinados exclusivamente por la ley, tal y como lo predica el numeral séptimo del artículo 150 de nuestra norma superior. Siendo así las cosas se deben declarar inexequibles los apartes demandados por medio de la citada acción constitucional, debido a que esta normatividad faculta al Gobierno Nacional para que expida la reglamentación orgánica y operacional de las juntas de calificación de invalidez, lo cual va en contra vía (sic) directa de la Constitución”.

Cargo segundo. Desconocimiento del principio de autonomía de los órganos independientes, como un elemento del principio de separación de funciones entre los órganos del poder público, previsto en el artículo 113 de la Constitución Política, por adscripción de las juntas al Ministerio del Trabajo.

La Corte Constitucional estableció en sentencia C-306 de 2004 que le compete al Legislador regular minuciosamente las características de las entidades pertenecientes a la estructura de la administración nacional; y que al hacerlo, debe precisar, entre otros aspectos, “*el ministerio o departamento administrativo al cual estarán inscritos o vinculados*”. Como las juntas de calificación de invalidez son entidades del orden nacional, la ley debe reglamentar su organización y objetivos.

La adscripción legal de las juntas al Ministerio del Trabajo constituye precisamente el cumplimiento de uno de los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional. Ello no quiere decir que pertenezcan a la rama ejecutiva, pues la adscripción no trasgrede su autonomía, sino que las agrega al servicio de su cuerpo institucional. Su autonomía se encuentra reconocida por la propia Constitución, en el artículo 150, numeral 7.

Cargo tercero. Vulneración al principio de confianza legítima por la ausencia de un régimen de transición que proteja los derechos de los actuales miembros de las juntas de calificación de invalidez, ante la modificación de las reglas de prestación del servicio, producida por la Ley 1562 de 2012

La confianza legítima es un valor y principio de rango superior, a partir del cual se establecen parámetros y limitantes *“que permiten la adaptación escalonada de nueva legislación que afecte derechos de los administrados”*. Sin embargo, en la demanda se observa que su razonamiento no se refiere en realidad a una violación al principio confianza legítima, sino que los enunciados normativos demandados se consideran inconstitucionales por presentar una omisión legislativa relativa, debido a que *“la ley no establece el tiempo prudencial y los medios necesarios y complementarios por medio de los cuales los administrados, en este caso las juntas de calificación de invalidez, puedan acoplarse y reequilibrar posiciones con respecto de la nueva reglamentación”*. Por lo tanto las normas acusadas deben ser declaradas inexecutable, no por violación al principio de confianza legítima, sino por la omisión legislativa que viola los preceptos superiores.

Cargo cuarto. Tránsito de los artículos 25 y 53 de la Carta Política, derivada de la modificación de las normas que regulan el ejercicio de las funciones de los miembros de las juntas de calificación de invalidez; y por facultar al Gobierno Nacional para reglamentar su régimen de honorarios.

No presenta argumentos, indicando que la posición de la Universidad fue *“objeto de pronunciamiento en acápites anteriores”*.

Cargos quinto y sexto. Violación de la libertad de escoger profesión u oficio y del principio de igualdad, en tanto la prohibición o inhabilidad prevista para los miembros de la comisión que hayan permanecido por dos periodos continuos en el cargo, restringe su derecho a volver a ocuparlo, y constituye una discriminación contra estas personas.

La Corte Constitucional ha señalado que pueden existir inhabilidades *“como requisito”* para el ejercicio de una función pública. Para el caso objeto de estudio, la inhabilidad es la circunstancia que impide a una persona acceder a una dignidad, a un empleo público, o que provoca su retiro, en atención a que la norma identifica como destinatarios de esa prohibición a las personas que se hayan desempeñado como integrantes de la Junta Nacional y las juntas regionales de calificación de invalidez por más de dos periodos.

El interviniente señala que los artículos 123 y 210 de la Constitución permiten el ejercicio de funciones públicas a particulares. Posteriormente, afirma que el artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, modificatorio del artículo 43 de la Ley 100 de 1993 estableció ese supuesto (permanencia continua durante dos períodos), como inhabilidad para desempeñarse como miembros de las juntas. Acto seguido, manifiesta que la sentencia C-619 de 2012 precisó que *“los miembros de las juntas de calificación de invalidez encargados de rendir los dictámenes especializados son personas naturales vinculadas a esos órganos que no por ello pierden su condición de particulares, pero en cuanto ejercen funciones públicas, se encuentran sometidos a las inhabilidades e incompatibilidades que señale la ley”*, lo que, en concepto de interviniente es suficiente para concluir que no existe violación de una supuesta reserva legal, pues lo que define la ley es que sea el Congreso quien legisle en esto aspectos.

Cargo séptimo. Incompatibilidad con el principio *non bis in ídem*, pues la facultad otorgada por el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 al Ministerio del Trabajo para imponer multas a los miembros de las juntas por violar las normas del sistema de riesgos profesionales, podría generar un doble procesamiento y la imposición de sanciones concurrentes por hechos previstos como faltas disciplinarias en el Código Disciplinario Único.

Nuevamente, el interviniente comienza por resaltar que la Constitución Política permite el ejercicio de funciones públicas a particulares, en los artículos 123 y 210. Posteriormente, indica que si bien eso no los hace servidores públicos, sí se presenta un incremento en la responsabilidad del particular que asume tales funciones. En ese sentido se encuentran vinculados al principio de legalidad en los términos de los artículos 6º, 21 y 22 de la Constitución y son responsables por infringir la Constitución, la ley, y por omisión y extralimitación en el ejercicio de sus funciones, aspectos definidos por la Corte Constitucional en las sentencias C-181 de 2002, C-286 de 1997, C-563 de 1998 y C-819 de 2010.

En ese marco, el Legislador puede regular el ejercicio de la función pública, con el fin de asegurar el interés del Estado por hacer efectivos los fines constitucionales. Los particulares que deciden vincularse a la función pública deben respetar las responsabilidades y exigencias que ello implica. Por lo tanto, la norma es exequible.

3. Intervenciones de ciudadanos.

3.1. La ciudadana Mary Pachón Pachón presentó escrito de intervención con el propósito de coadyuvar el cargo sexto de la demanda, considerando que a los miembros de las juntas de calificación de invalidez debe aplicárseles el régimen de concursos propio de los servidores públicos, y deben permanecer indefinidamente en sus cargos, salvo si se presenta el retiro por calificación

no satisfactoria, violación al régimen disciplinario y las demás causales previstas por la Constitución y la Ley.

4. Extemporáneas.

Vencido el término de fijación en lista, se recibieron diversas intervenciones en la Secretaría de la Corte Constitucional. La Academia Colombiana de Jurisprudencia, Fasecolda, la Universidad de Ibagué solicitaron la declaratoria de exequibilidad de la totalidad de las normas demandadas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento de la competencia prevista en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución, el Procurador General de la Nación emitió el concepto No. 5569 de 9 de mayo de 2013. En su escrito solicita:

- (i) Estarse a lo resuelto en la sentencia C-1002 de 2004 en relación con el primer cargo, por violación del principio de reserva de ley, y en consecuencia, señalar que las normas acusadas no vulneran el numeral 7º del artículo 150 de la Constitución, aspecto sobre el que existe cosa juzgada material.
- (ii) Declarar exequible el artículo 16 por supuesta violación al principio de autonomía, pues las juntas de calificación de invalidez poseen autonomía técnica y científica, pero no se les confiere ese atributo en otros aspectos. Se trata de organismos integrados por particulares que cumplen funciones públicas y que, por esa razón, deben estar bajo control y vigilancia del Gobierno Nacional.
- (iii) Declarar exequible el artículo 16, inciso segundo y párrafo 1º, así como el inciso 2º del artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, según los cuales el Ministerio de Trabajo debe reglamentar la integración, funcionamiento y honorarios de las juntas de calificación de invalidez, pues en ese aspecto no se presenta modificación de los artículos 42 y 43 de la Ley 100, de manera que no es posible comprender cómo pudo violarse el principio de confianza legítima.
- (iv) Declarar exequible el inciso segundo y el párrafo del artículo 16, así como el inciso segundo del artículo 17, en relación con el cargo por supuesta violación del principio de estabilidad laboral y el derecho al trabajo, porque la mera atribución de competencia al Ministerio de Trabajo para reglamentar la integración, administración operativa y escala de honorarios de las juntas no implica desconocimiento alguno de esos principios.
- (v) Declarar exequible el párrafo 2º del artículo 19 de la ley demandada, pues la fijación de un periodo para los integrantes de tales juntas, en ejercicio

de la facultad de configuración del Congreso no vulnera el derecho escoger profesión u oficio. Cita, al respecto la sentencia C-722 de 1999.

(vi) Declarar exequible el parágrafo segundo del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012 por eventual violación al principio de igualdad, pues el Legislador puede válidamente determinar el periodo de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez sin violar ese principio.

(vii) Declarar exequible el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 que establece la facultad de imponer multas hasta de 100 salarios mínimos en cabeza del Ministerio del Interior y según la gravedad de la falta, por violación de las normas, procedimientos y reglamentación del Sistema General de Riesgos Laborales, pues la regulación del Código Disciplinario único tiene como finalidad garantizar la buena marcha de la administración pública, mientras que la disposición acusada hace referencia al respeto por las normas del Sistema de Riesgos Laborales.

Además, el Código Disciplinario Único solo permite imponer sanciones por faltas gravísimas, limitación que no se encuentra en el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, lo que desvirtúa la supuesta concurrencia de sanciones o procedimientos disciplinarios.

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia de la Corte

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas forman parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 1562 de 2012, *“Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”*.

Cuestión previa. Aptitud sustantiva de la demanda.

2. La demanda objeto de estudio cuestiona enunciados normativos en los que se hace referencia a las juntas regionales y nacional de calificación de invalidez, contenidos en la Ley 1562 de 2012, y por medio de los cuales se efectuaron diversas modificaciones a los artículos 42 y 43 de la Ley 100.

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, en el trámite participativo de la acción de inconstitucionalidad cuestionan la aptitud de ciertos cargos para crear una duda de constitucionalidad y, por lo tanto, para permitir a la Corte abordar el estudio del caso, sin afectar excesivamente el principio democrático, por el cual se presume la constitucionalidad de las leyes.

Por ese motivo, la Sala comenzará por despejar esas dudas para, posteriormente, definir los problemas jurídicos a resolver y analizar los cargos de la demanda que cumplan los requisitos argumentativos mínimos establecidos por la Corte Constitucional para el efecto.

3. Esta Corporación ha explicado que según el artículo 2º del Decreto 2067 de 1992, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir mínimos requisitos formales, los cuales se concretan en (i) señalar las normas acusadas y las que se consideren infringidas, (ii) referirse a la competencia de la Corte para conocer del acto demandado, (iii) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, de ser necesario; y (iv) presentar las razones de la violación.

4. El cuarto de los requisitos citados exige a los demandantes asumir cargas argumentativas mínimas, con el propósito de evitar que, de una parte, la Corporación establezca por su cuenta las razones de inconstitucionalidad, convirtiéndose entonces en juez y parte del trámite, y generando una intromisión desproporcionada del Tribunal Constitucional en las funciones propias del Congreso de la República; y, de otra parte, que ante la ausencia de razones comprensibles, que cuestionen seriamente la presunción de corrección de las decisiones adoptadas en el foro democrático deba proferirse un fallo inhibitorio, que frustre el objetivo final de la acción pública de inconstitucionalidad.

5. Esas cargas se concretan en que las razones de inconstitucionalidad sean (i) *claras*, es decir, que la demanda siga un curso de exposición y presente un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) *ciertas*, lo que significa que no se basen en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino que expongan un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) *específicas*, desechándose por tanto los argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) *pertinentes*, en tanto planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) *suficientes*, lo que denota su capacidad para generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada².

6. De acuerdo con los antecedentes expuestos, el actor propone siete cargos contra diversos enunciados normativos de la Ley 1562 de 2012, *“Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”*. Esos cargos se pueden sintetizar así:

² Se sigue de cerca la exposición de la reciente sentencia C-330 de 2013. Estas condiciones fueron ampliamente desarrolladas en la sentencia C-1052 de 2001 y, desde entonces, han sido reiteradas de manera constante por este Tribunal.

(i) Eventual violación del principio de reserva legal en la definición de la estructura de la administración pública, debido a la amplitud de la reglamentación futura que prevé la citada Ley, en la determinación de los órganos de dirección, la integración de las juntas y las condiciones económicas en que ejercerán sus funciones.

(ii) Vulneración al artículo 113 de la Constitución y, concretamente al principio de autonomía, por la adscripción de las juntas a la estructura del Ministerio de Trabajo.

(iii) Desconocimiento del principio de confianza legítima, debido a la ausencia de normas que prevean un régimen de transición para los miembros de las juntas, una vez sus condiciones de desempeño sean establecidas reglamentariamente.

(iv, v y vi) Tránsito a los derechos fundamentales al trabajo, la libertad de escoger profesión u oficio y la igualdad, derivada de la inhabilidad establecida por el Legislador a los miembros de las juntas de calificación de invalidez, para ejercer esa función por más de dos períodos continuos.

(vii) Incompatibilidad del artículo 20 de la Ley 1567 de 2012 con el principio *non bis in ídem*, en tanto se establece en cabeza del Ministerio del Trabajo la facultad de imponer multas a los miembros de las juntas por el incumplimiento de las normas del sistema de riesgos profesionales, pasando por alto que el Código Disciplinario Único ya tiene establecido que los particulares que ejerzan funciones públicas son sujetos disciplinables, aspecto reiterado por la propia Ley 1567 de 2012. Para el demandante las sanciones que imponga el Ministerio podrían concurrir con aquellas previstas en el numeral 10º del artículo 55 del Código Disciplinario Único, el cual incorpora como falta gravísima el “*abusar de los derechos o extralimitarse en las funciones*”.

7. En concepto de la Sala, los cargos primero y séptimo son aptos para iniciar una discusión sobre la conformidad de las normas demandadas con la Carta Política. En efecto, en el primero se plantea la posibilidad de efectuar un juicio sobre el principio de reserva legal en la definición de la estructura de la administración pública. El actor explica las razones que lo llevan a denunciar esa inconformidad y se basa en argumentos de carácter constitucional y en un precedente específico, la sentencia C-1002 de 2004, como elementos o premisas normativas que pueden orientar el análisis de inconstitucionalidad.

8. El cargo séptimo presenta un problema de constitucionalidad sobre una de las garantías básicas del debido proceso. Se trata de la eventual configuración de dos faltas independientes por los mismos hechos, y de si esa situación podría derivar en un doble juzgamiento, o en la imposición de más de una sanción a los miembros de las juntas de calificación de invalidez, lo que para el actor resultaría incompatible con los principios centrales del derecho

sancionatorio. El cargo, en este aspecto es claro; parte de supuestos razonables sobre el alcance de las normas demandadas pues estas, en efecto, prevén la imposición de multas por violación de las normas del sistema de riesgos profesionales, en tanto el Código Disciplinario Único se refiere en su artículo 55 a las sanciones imponibles a los particulares que cumplen funciones públicas.

9. Aclarando que esta evaluación sobre la aptitud de los cargos no condiciona el análisis de fondo, sino que se dirige a confirmar la existencia de problemas de constitucionalidad que permitan a la Corte cumplir su función de garantizar la supremacía de la Carta, la Sala concluye que no existen dudas sobre la aptitud de esos cargos para provocar un pronunciamiento de fondo, en sede de control abstracto de inconstitucionalidad.

Sin embargo, al contrario de lo expuesto hasta este momento, los cargos segundo a sexto no logran generar esa duda inicial sobre la constitucionalidad de las normas demandadas, como se explica a continuación.

10. El segundo cargo parte de dos presupuestos erróneos, que afectan su *certeza y suficiencia*. El más notorio de ellos consiste en señalar que el Legislador decidió adscribir las juntas al Ministerio del Trabajo por medio de la Ley 1562 de 2012, mientras que en la regulación original prevista en la ley 100 de 1993 (Artículos 42 y 43) respetaba su autonomía, haciéndolas independientes y autónomas por no estar adscritas a ningún Ministerio. Para el actor, esa modificación fue *regresiva* en materia de autonomía, pues en los artículos citados de la Ley 100 se había respetado la independencia plena de estos órganos, evitando la adscripción a los ministerios o los departamentos administrativos.

Esa argumentación se enfrenta incluso con otro de los presupuestos de la demanda, y es el alcance de la reserva de Ley en la definición de la estructura de la Administración Pública. Precisamente, al analizar el alcance de ese principio en este escenario, esta Corporación destacó que uno de los elementos que corresponde determinar al Congreso de la República al momento de crear un organismo del orden nacional es el Ministerio al cual se encuentra adscrito.

Por otra parte, en la sentencia C-1002 de 2004, la Corporación consideró que esa adscripción sí se había efectuado, y que las juntas se hallaban adscritas al Ministerio de la Protección Social (hoy del Trabajo). Para la Corte, ese aspecto resultaba incontrovertible, al punto que se limitó a señalar: “*El ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados: según los artículos 42 y 43, dicho ministerio es el Ministerio de Trabajo y Seguridad, hoy, Ministerio de la Protección Social*”.

En adición a lo expuesto, el actor pasa por alto (o calla) que las normas que demanda prevén la autonomía técnica y científica de las juntas, así como el

cumplimiento estricto de sus dictámenes, de manera que el Congreso no ha negado –o dictado normas que nieguen- la importancia de la autonomía en el ejercicio de la trascendental función pública que cumplen. Sencillamente, precisó que esta autonomía se circunscribe al ámbito técnico y científico de los dictámenes que les corresponde emitir.

Así las cosas, no resulta *cierto* el cargo porque presenta una interpretación del enunciado acusado ajena a la que se desprende de su lectura objetiva o razonable. Porque supone que operó un cambio regresivo que no tuvo lugar, pues la Corte Constitucional indicó en la sentencia C-1002 de 2004 que esa adscripción se había efectuado desde la Ley 100 de 1993. Esa decisión es conocida por el demandante, pues la invoca continuamente como fundamento de sus cargos, aunque en este punto, lo hace apartándose de una lectura adecuada del precedente. Y es demás *insuficiente* porque uno de los aspectos que debe satisfacer la reserva de ley en la definición de la estructura de organismos del orden nacional es el de indicar a qué Ministerio o Departamento Administrativo se hallan adscritos, de modo que no resulta explicable (sin argumentos adicionales y de mayor solidez que los esgrimidos en la demanda) cómo pudo el Legislador violar la Constitución al cumplir uno de sus deberes legales en la definición de la estructura de las juntas de calificación de invalidez.

11. En el cargo tercero, el actor propone que la disposición demandada viola el derecho al trabajo porque no prevé un régimen de transición para proteger los derechos de quienes actualmente se desempeñan como miembros de las juntas de calificación de invalidez.

Ese razonamiento carece del requisito de *certeza* porque el Legislador no creó un régimen laboral, ni modificó las condiciones de quienes actualmente cumplen la función señalada. Únicamente previó que algunos aspectos relacionados con el ejercicio de esa función serán objeto de una regulación ulterior. Por ello, solo cuando se presente una modificación en las normas que actualmente rigen el ejercicio de funciones de los miembros de las juntas podría evaluarse si esta afecta derechos adquiridos o expectativas legítimas en materia laboral. En ese orden de ideas, también en la presentación de este cargo el demandante asume una interpretación puramente subjetiva de la disposición cuestionada, y no una que razonablemente se infiera del texto objeto de estudio.

12. De igual manera, en la demanda se alega que existe violación a la libertad de escoger profesión u oficio y al derecho a la igualdad porque en virtud de la inhabilidad incorporada en el parágrafo 20 del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, los integrantes de las juntas de calificación de invalidez no pueden permanecer por más de dos períodos continuos, lo que supone a su vez, una discriminación en su contra (cargos quinto y sexto).

La argumentación relacionada con la libertad de escoger profesión u oficio carece de *certeza*, pues las normas demandadas no se dirigen a establecer los requisitos o las condiciones para ejercer una profesión u obtener un título profesional. Si bien el Legislador regula el acceso al ejercicio de una función de carácter público al establecer una inhabilidad para quienes cumplen dos períodos, ello no implica que les impida escoger una profesión o un oficio, ni que defina los requisitos para su ejercicio, o para la obtención de un título.

El error argumentativo es entonces doble en este acápite. De una parte, el actor considera que la participación en las juntas es una profesión, sin demostrar esa afirmación desde el punto de vista de las normas legales y constitucionales pertinentes; de otra, asume que las normas demandadas reglamentaron el ejercicio de esa profesión, sin que ello se desprenda de su tenor literal y del alcance general que esta Corte ha dado a la libertad establecida en el artículo 26 Superior.

13. La argumentación sobre el principio de igualdad, a su turno, no cumple con el parámetro de *suficiencia* exigido por la Corte Constitucional, el cual adquiere una entidad especial cuando se trata de analizar violaciones al principio de igualdad. El mínimo argumentativo para un cargo de esta naturaleza consiste en demostrar que existen dos grupos (personas, situaciones, etc) que se encuentran en igual posición desde un punto de vista fáctico, y que esos grupos reciben un trato distinto por parte del Legislador, sin que exista una razón constitucionalmente legítima que justifique esa diferenciación.

El actor no explica en la demanda cuáles son esos dos grupos, ni presenta ningún criterio de comparación para asumir el estudio de una eventual violación al derecho a la igualdad.

Ahora bien, podría interpretarse, aplicando el principio *pro actione* al texto de la demanda, que cuando el demandante afirma que esa regla *discrimina* a sus destinatarios, está sugiriendo que la comparación (el juicio de igualdad) debe realizarse entre los destinatarios de la inhabilidad (miembros que hayan ejercido por dos períodos continuos), de una parte, y las demás personas que cumplan los requisitos para ejercer esa función, de otra.

14. Esa aplicación del principio *pro actione* tampoco satisfaría el requisito de *suficiencia*, pues el demandante no explica por qué el Congreso de la República, en ejercicio de su competencia general de expedir las leyes, tendría vedado establecer diferencias de trato entre quienes ya han ejercido esa función y quienes nunca lo han hecho, ni aporta el criterio de comparación en torno al cual debería resolverse un problema de igualdad en el caso objeto de estudio.

En ese marco, entra la Sala a sintetizar los problemas que se desprenden de los cargos primero y séptimo de la demanda.

Problema jurídico planteado.

15. De acuerdo con los antecedentes expuestos, y despejados los asuntos relativos a la aptitud sustantiva de la demanda, la Sala considera que los problemas jurídicos que le corresponde resolver son los siguientes:

15.1. Si el Legislador desconoció el principio de reserva legal en la definición de la estructura de la administración pública (artículo 150, numeral 7° de la Constitución) al prever en el inciso segundo y en el párrafo primero del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, así como en el inciso primero del artículo 19, *ibídem*, la designación de los miembros de las juntas, según la reglamentación que el Ministerio del Trabajo expida para el efecto.

15.2. Si el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 viola el principio *non bis in ídem*, en tanto permite que se adelanten dos procesos disciplinarios contra los miembros de las juntas de invalidez y, potencialmente, se apliquen dos sanciones por los mismos hechos. Ese artículo faculta al Ministerio de Trabajo para imponer multas a los miembros de las juntas de calificación de invalidez por el incumplimiento de las reglas del sistema de riesgos profesionales. A juicio del demandante, esas sanciones podrían resultar concurrentes con las que impone la Procuraduría General de la Nación, con base en el artículo 55 del Código Disciplinario Único.

16. Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala (i) reiterará su jurisprudencia sobre el alcance del principio de reserva legal, en relación con la creación de entidades del orden nacional; y se detendrá en el precedente sentado en la sentencia C-1002 de 2004, en la que se analizó un problema jurídico que guarda semejanzas relevantes con el primero de los planteados por esta Sala; en segundo término, (ii) efectuará una reiteración sobre el alcance del principio *non bis in ídem* en el derecho disciplinario. En ese marco jurisprudencial, (iii) resolverá el caso concreto.

El principio de reserva legal en la definición de la estructura de la administración pública. Precedente relevante en la sentencia C-1002 de 2004.

17. Es una característica de un Estado democrático que el Congreso de la República, órgano de representación democrática, tenga a su cargo la elaboración general de las leyes, desarrollando así las diversas materias susceptibles de discusión política. La Corte Constitucional colombiana se ha referido a esa facultad como la *cláusula general de competencia*, y la ha concebido como un principio que orienta la tarea del juez constitucional, basada en el respeto por las opciones valorativas, políticas y de conveniencia

que adopta el Legislador, al momento de desarrollar el contenido de las cláusulas constitucionales³.

En algunos aspectos, esta potestad alcanza mayor relevancia, por la existencia de mandatos concretos de la Constitución Política en los que se establece que una materia determinada debe ser desarrollada exclusivamente por el Legislador, excluyendo así a otras autoridades públicas de asumir competencias regulativas en el ámbito de sus funciones. Precisamente esta situación se presenta en el artículo 150, numeral 7° de la Constitución Política, como lo ha explicado la Corte en un amplio conjunto de decisiones.

18. Con base en la disposición citada (artículo 150-7 CP), este Tribunal ha destacado la importancia de la reserva de ley en la creación, supresión o fusión de entidades de la administración pública, considerando que es una manifestación del principio de independencia entre las distintas ramas que componen el poder público; una concreción del principio democrático, y una herramienta para la defensa de los derechos fundamentales. Ha concluido, en ese marco, que la definición de la estructura estatal corresponde por regla general al Congreso de la República; en tanto que es función propia del Ejecutivo reglamentarlas sin exceder el marco fijado por el Legislador (C-953 de 2007).

19. Por ese motivo, el Presidente de la República no puede proferir una reglamentación sobre materias objeto de desarrollo legislativo, salvo en caso de que el Congreso le haya conferido facultades extraordinarias, en ejercicio de la atribución prevista en el numeral 10° del artículo 150 de la Carta Política. En los demás casos, el alcance de la función del Ejecutivo debe limitarse al ejercicio de la potestad reglamentaria, dentro del marco sentado por los mandatos legislativos.

Según la sentencia C-805 de 2001 (citada también en la sentencia C-953 de 2007) la potestad reglamentaria se concreta en la producción de actos administrativos que encaucen los enunciados abstractos de la Ley para hacerla operativa “en la realidad”, es decir, se traduce en la expedición de las normas generales necesarias para la ejecución de la ley:

“Dentro del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, la potestad reglamentaria tiene un lugar propio. Por virtud de ella, el Presidente de la República expide normas de carácter general, subordinadas a la ley y orientadas a permitir su cumplida aplicación. Tales normas revisten, además, una forma especial, y se expiden con la firma del Presidente y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del

3 En este capítulo, la Sala basa su exposición en las sentencias C-753/2007, C-856/06, C-784/04, C-306/04 y C-1002/04. Particularmente, se plantea un esquema de exposición cercano al de la sentencia C-753 de 2007, en tanto que la sentencia C-1002/04 es reiterada de manera extensa, debido a su importancia directa para la solución de los cargos propuestos en la demanda.

ramo.

(...)

El Presidente de la República es, ciertamente, el titular constitucional de la potestad reglamentaria, pero ello no quiere decir que dentro de su ámbito de competencia y nivel de subordinación jerárquica y normativa, las demás autoridades administrativas no pueda adoptar medidas de carácter general a fin cumplir o hacer cumplir las disposiciones superiores relativas a los asuntos a su cargo, de donde, como titulares de autoridad administrativa, están investidas de las facultades o potestades propias de la administración, dentro de las cuales está justamente la reglamentaria. De allí que los actos administrativos generales pueden emanar de cualquier autoridad administrativa, en lo que concierna a los asuntos a su cargo.”

20. Descendiendo al asunto que debe analizarse en esta oportunidad, el artículo 150, numeral 7º, establece que el Congreso de la República tiene la facultad de crear, suprimir o fusionar entidades del orden nacional, *definiendo su estructura orgánica y sus objetivos*. Esa potestad puede ser conferida al Ejecutivo excepcionalmente, mediante la delegación expresa de facultades legislativas extraordinarias⁴ (artículo 150, numeral 10º, CP), pero no puede ser materia directa de desarrollo reglamentario, sin afectar gravemente el principio de separación de funciones entre las entidades públicas. La primera situación permite que el Congreso ejerza funciones legislativas, pero obedeciendo el alcance preciso de la delegación y diversos límites temporales y materiales previstos en el numeral 10º de la Constitución Política; la segunda, terminaría por vaciar el sentido de la reserva legal y, por lo tanto, por violar abiertamente el principio democrático.

21. En la sentencia C-1002 de 2004, la Corte Constitucional se pronunció sobre el alcance de este principio en relación con la creación y definición de la estructura y régimen jurídico de las juntas regionales y nacional de calificación de invalidez. En aquella ocasión, la Corporación estudió un conjunto de cargos dirigidos contra los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, en los que originalmente se previó la creación de las juntas y se estableció el alcance de la potestad reglamentaria en la materia. Entre esos cargos, uno proponía precisamente que se había presentado una violación al artículo 150, numeral 7º de la Constitución, pues el Congreso habría delegado una atribución indelegable a la potestad reglamentaria. Estos fueron los fundamentos centrales de la decisión:

4 C-306 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), expuso esa posibilidad de la siguiente forma:

“[L]a atribución para crear, suprimir y fusionar entidades públicas del orden nacional y para señalar sus objetivos y estructura orgánica, se radica en cabeza del Congreso de la República, el cual a su vez puede delegarlas en el Ejecutivo a través del otorgamiento de facultades extraordinarias, pues la delegación en tales materias no se encuentra dentro de las prohibiciones previstas en el numeral 10º del artículo 150 de la Constitución Política”.

“5. Cargos por violación de las normas sobre ejercicio de la potestad reglamentaria

Antes de estudiar la procedencia de los cargos relativos a la asignación de funciones administrativas a particulares, la Corte considera metodológicamente conveniente abordar primero el tema de la naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez [...] porque, dependiendo de [su] naturaleza jurídica (...) es posible identificar con exactitud la función de los particulares en su estructura.

(...)

a. Naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez

De acuerdo con el contenido de los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, las juntas de calificación de invalidez son organismos de creación legal, conformados por particulares que tienen a su cargo la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social. A simple vista podría pensarse que como los miembros de las juntas de calificación de invalidez son particulares, dichas juntas son entidades privadas.

Sin embargo, diferentes rasgos permiten a la Corte llegar a una conclusión distinta, que obliga a considerar a las juntas de calificación de invalidez como organismos del Sistema de Seguridad Social del orden nacional. || El primer criterio [...] es que las juntas de calificación de invalidez son entes de creación legal; para su constitución no interviene la voluntad privada. En segundo lugar, su estructura general está determinada por la ley, lo que indica que no es la iniciativa privada la que señala su composición interna. Adicionalmente, las juntas de calificación de invalidez desempeñan funciones públicas, como son las relacionadas con la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema general de la seguridad social. || En otro sentido, la composición de las juntas de calificación de invalidez está asignada a una autoridad del nivel central de la administración pública: el Ministerio de la Protección Social, autoridad encargada de la vigilancia y control de las juntas⁵.

(...)

Adicionalmente, [...] emiten decisiones que constituyen el fundamento jurídico autorizado, de carácter técnico científico, para proceder con el reconocimiento de las prestaciones sociales cuya base en derecho es la pérdida de la capacidad laboral de los

⁵ En este sentido, la Sentencia C-482 de 2002, por la cual la Corte Constitucional estudió la exequibilidad del Consejo Profesional Nacional de Bacteriología, dejó sentado que dicha entidad hacía parte de la estructura administrativa como ente del orden nacional porque “*además de tratarse de la creación de un órgano del orden nacional (se reitera, por expresa decisión legislativa) la existencia del Consejo está llamada a afectar la estructura de la Administración Nacional. Para el efecto bastaría con reparar que mediante el artículo 12 del proyecto, se asigna una función a órganos de la Administración como son los Ministros, pues se señala que ellos integrarán conjuntamente con representantes de organizaciones de origen y base privada, el Consejo Profesional Nacional de Bacteriología*”.

usuarios del sistema de seguridad social [...] Por demás, los dictámenes expedidos por las juntas de calificación de invalidez se producen previo agotamiento de los procedimientos de calificación de invalidez fijados por el Gobierno Nacional, elemento del cual es posible inferir que no es la iniciativa privada la que determina la forma en que debe verificarse la pérdida de la capacidad laboral, sino el Estado mismo, a partir de la reglamentación que expida al efecto.

De otro lado, la competencia de las juntas de calificación de invalidez se encuentra expresamente delimitada por la ley, en cuanto que dichos órganos no pueden realizar función distinta a la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema. El hecho de que su competencia exclusiva haya sido definida por el legislador y que los particulares que se desempeñan en las juntas no puedan extenderla a otros aspectos de la seguridad social, sin quebrantar con ello la finalidad institucional del organismo, denota también que el objeto institucional del mismo es de naturaleza pública y no privada.

Como las competencias de las juntas de calificación de invalidez se ejercen de conformidad con la ley, su competencia también se encuentra definida y organizada por el legislador, no por los particulares. [...]

Como las competencias asignadas a las juntas de calificación de invalidez son exclusivas, la calificación de la pérdida de la capacidad laboral con efectos obligatorios no ha sido asignada por el legislador a otro particular, lo cual da a entender que la función asignada es una función pública, en donde no convergen las fuerzas de la iniciativa privada ni las disposiciones sobre competencia comercial. [...]

Así pues, a manera de conclusión, esta Corte considera que las juntas de calificación de invalidez son verdaderos órganos públicos pertenecientes al sector de la seguridad social que ejercen una función pública pese a que los miembros encargados de evaluar la pérdida de capacidad laboral sean particulares”.

22. La conclusión sobre la naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez fue entonces clara y tuvo un conjunto de fundamentos constitucionales que vale la pena retomar porque constituyen las condiciones básicas para asumir el estudio de un cargo por violación a la reserva de ley en la definición de entidades de la administración pública: debido a su creación legal, a la definición de su estructura también por fuente legislativa, a la naturaleza de las funciones que desempeñan y a que su competencia se restringe exclusivamente al desarrollo de esa función, sin que sea posible modificar tales aspectos con base en la iniciativa privada, las juntas de calificación de invalidez son órganos del sistema nacional de riesgos profesionales y no entes privados.

23. Esa conclusión es presupuesto necesario para abordar el estudio de fondo del cargo por violación del principio de reserva de ley, según se manifestó en la sentencia C-1002 de 2004: si las juntas pudieran concebirse como órganos de naturaleza privada, la definición de su estructura y objetivos no estaría sometida a la reserva de ley del artículo 150 (numeral 7º) de la Constitución Política. Ello explica las siguientes reflexiones presentadas por la Corte en el precedente mencionado:

“b- Reserva de ley en la regulación de la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez

Teniendo en cuenta lo anterior y considerando que las juntas de calificación de invalidez son organismos del Sistema de Seguridad Social, esta Corte encuentra que las mismas hacen parte de la estructura general de la administración pública⁶. (...) Ahora bien, al establecerse que las juntas de calificación de invalidez son entidades del orden nacional que se incorporan a la estructura de la administración pública, fuerza es concluir que su estructura orgánica debe estar diseñada por el legislador.

Tal consecuencia se impone a partir de la lectura del numeral 7º del Artículo 150 constitucional, que señala que corresponde al legislador establecer la estructura orgánica de dichas entidades. [...]

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, la estructura orgánica de las entidades públicas comprende los *“elementos que integran el órgano, debiendo considerarse allí incluido, tanto lo relacionado con el elemento humano que lo conforma, es decir, los empleados y funcionarios que ponen al servicio del ente público su voluntad, como lo relacionado con su aspecto patrimonial, de conformidad con lo dispuesto por el respectivo ordenamiento jurídico”* [Sentencia C-306 de 2004].

Más concretamente, la Sentencia C-306 de 2004 [...] indicó que la estructura orgánica de las entidades públicas comprendía ciertos elementos particulares, inherentes al acto de creación de las mismas. Dichos elementos son (i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma

6 Aclaró en ese punto la Corte que tanto la junta nacional, como las juntas regionales son órganos del nivel nacional, en los siguientes términos: “Antes de proseguir es indispensable aclarar que incluso las juntas territoriales de calificación de invalidez hacen parte de la estructura de la administración pública del orden nacional pues, estas dependen del Ministerio de la Seguridad Social y no de las entidades territoriales. Ciertamente, a pesar de que las juntas de calificación de invalidez departamentales y regionales tienen jurisdicción en la respectiva entidad territorial, no son dependencias de la estructura administrativa de la misma. Las juntas regionales y territoriales de calificación de invalidez, al ser organismos de creación legal y designación por parte de una autoridad del orden nacional, son dependencias del orden nacional que ejercen funciones territorialmente. Su estructura, organización y funcionamiento están designados por la ley, no por las asambleas departamentales. En este sentido, los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 no contrarían el artículo 300-7 de la Carta, que le asigna a las Asambleas la función de determinar la estructura de la Administración Departamental, pues aquellas no se incorporan a dicha estructura”.

de integración y de designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

De lo anterior se sigue que si la Constitución Política ha reservado a la ley la función de determinar la estructura orgánica de las entidades públicas del orden nacional, no le corresponde al Gobierno, mediante un decreto reglamentario, adelantar esa labor. Por tanto, de comprobarse que alguno de los elementos que componen la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez se dejó a la voluntad del Gobierno, para que la haga efectiva a través de un decreto reglamentario, la conclusión que habría que imponer es que dicha delegación es inexecutable.

Para la Corte Constitucional, con la excepción que será hecha en su momento, los artículos 42 y 43 contienen elementos de la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez, por lo que no puede afirmarse, como lo hace el demandante que la ley delegó en el decreto reglamentario la estructuración de dichas entidades”.

24. Así pues, la Corte concluyó que siendo las juntas organismos del sistema de riesgos profesionales del nivel nacional, resultaba aplicable la reserva legal prevista en el artículo 150, numeral 7 de la Constitución Política, y precisó los elementos que corresponde definir al Legislador y, por lo tanto, no pueden ser delegados a la potestad reglamentaria, sin desconocer la cláusula superior referida, el principio democrático, y la separación de funciones entre las ramas del poder público. Con base en esos parámetros, inició la evaluación de constitucionalidad de los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, así:

“La denominación: se denominarán Junta Nacional de Calificación de Invalidez y Juntas Regionales de Calificación de Invalidez

Naturaleza jurídica y régimen jurídico: los artículos 42 y 43 no hacen referencia directa a estos elementos, pero de lo dicho al comienzo de este capítulo se evidencia que estas juntas son órganos del sistema de seguridad social que ejercen una función de peritaje, técnica y de tipo operativo y que incumbe el ejercicio de una función pública consistente en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral. En este contexto, habría que decir que el legislador tiene una amplia potestad de configuración para determinar la estructura de las entidades de la administración pública, por lo que no existe prohibición constitucional alguna para que aquél diseñe, según las conveniencias, el modelo jurídico que habrá de seguir una entidad en particular.

La sede: La Junta Nacional de Calificación tiene sede en Bogotá. Las regionales en las capitales de departamento y en aquellas ciudades en las cuales el volumen de afiliados así lo requiera.

La integración de su patrimonio: Los artículos 42 y 43 establecen que los miembros de las juntas de calificación de invalidez recibirán honorarios por sus servicios, lo cual hace suponer que ésta es la fuente de financiamiento de las juntas. En este aspecto, la Corte coincide con el concepto del señor Procurador General en el sentido de que dichos organismos se financian con los pagos efectuados por las entidades de previsión o seguridad social, la sociedad administradora o la compañía de seguros a la que se encuentra vinculado el afiliado.

El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares: Los artículos 42 y 43 indican que las comisiones serán encabezadas por un número impar de expertos en diferentes disciplinas, que recibirán apoyo de una secretaría técnica, tal como lo indica el inciso cuarto del artículo 43 demandado.

El ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados: según los artículos 42 y 43, dicho ministerio es el Ministerio de Trabajo y Seguridad, hoy, Ministerio de la Protección Social”.

25. Satisfechos para la Corte los parámetros mínimos que debe establecer el Legislador en la creación de organismos del orden nacional, la definición de su estructura y objetivos, decidió declarar la exequibilidad de los contenidos normativos evaluados en esa oportunidad, salvo por una previsión excesivamente abierta e indeterminada, que preveía una reglamentación posterior sobre aspectos propios del funcionamiento de las juntas⁷. La amplitud de esa previsión, en concepto de la Corte, sí podría llevar al desconocimiento de la reserva de ley:

c. Exequibilidad del inciso cuarto del artículo 43 de la Ley 100 de 1993.

En efecto, del contenido de los artículos 42 y 43 de la Ley 100 es posible comprobar que la ley señaló el marco de integración de las juntas de calificación de invalidez, dejándole al Gobierno la regulación de aspectos secundarios de la misma, como el número de miembros y la designación de las dependencias de segundo orden de las juntas; el legislador estableció el sistema de financiamiento de las juntas; indicó la sede, las competencias, el marco general del procedimiento, los beneficiarios de los servicios prestados por ellas; el legislador señaló la autoridad nacional encargada de la vigilancia y control de las juntas y

⁷ Continuo la Corte: “Del análisis precedente se deduce que el artículo 43 de la Ley 100, al conferirle al Gobierno Nacional la potestad de reglamentar los aspectos concretos que desarrolló en relación con las juntas de calificación de invalidez, respetó el texto constitucional que consagra la reserva de ley para la determinación de la estructura orgánica de las entidades del orden nacional de la administración. Para la Corte, el legislador estableció los principios funcionales, organizacionales y de competencia de las juntas de calificación de invalidez, asignándole al Gobierno Nacional la regulación de los aspectos vinculados con la ejecución y funcionamiento de la función de calificación de la invalidez”. (C-1002 de 2004)

estableció las bases de la organización burocrática de las mismas, al indicar que los miembros encargados de calificar la invalidez estarán asesorados por una secretaría técnica.

En consecuencia, cuando el legislador dispuso que el Gobierno reglamentara la integración, financiación y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez, esta Corte entiende que dicha reglamentación está llamada a contener las disposiciones que permitan la puesta en marcha de estos organismos, sin que en manera alguna pueda entenderse que la misma modificará los parámetros estructurales generales indicados en los artículos demandados.

(...)

No obstante lo anterior, la Corte sí encuentra que existe una indeterminación evidente en el aparte que confiere al Gobierno la facultad de regular “*las demás normas necesarias para su adecuado funcionamiento*”, refiriéndose a las juntas de calificación de invalidez. La indeterminación reside en el hecho de que, previamente, el legislador confirió al Gobierno la facultad de regular el funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez, por lo que no se entiende cuál sea el verdadero alcance de la expresión “*Las demás normas necesarias para su adecuado funcionamiento*” (...) Por la vaguedad de los términos y la falta de precisión de su propósito, esta autorización no resulta clara y, por tanto, debe ser retirada del ordenamiento jurídico, pues es indeterminada”.

26. Para algunos intervinientes, esa decisión conlleva la existencia de cosa juzgada material en relación con los cargos objeto de la demanda, debido a que –afirman– la Corte declaró la exequibilidad de contenidos normativos semánticamente idénticos a los que actualmente debe analizar la Sala. Ese argumento será analizado al momento de abordar el estudio del primer cargo.

La prohibición de doble incriminación o principio non bis in ídem. Su alcance en materia disciplinaria.

27. El principio *non bis in ídem* es un derecho fundamental, y hace parte del conjunto de garantías que componen el derecho fundamental del debido proceso. De acuerdo con el literal 4º del artículo 29, el principio tiene como contenido el derecho del sindicado a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el fundamento del *non bis in ídem* se encuentra en la defensa de la seguridad jurídica y la justicia material⁸.

8 La Corte se ha referido al alcance del principio en jurisprudencia constante y reiterada. En esta oportunidad, la Sala seguirá la exposición presentada en la reciente sentencia C-121 de 2012, sobre los aspectos centrales del principio. Además, se hará una referencia puntual a la sentencia C-434 de 2013, por tratarse del pronunciamiento más reciente en materia de *non bis in ídem*.

28. De acuerdo con la sentencia C-537 de 2002, *“Este principio implica que el Estado se halla legitimado para imponer, luego de los procedimientos legales respectivos, sanciones penales o disciplinarias cuando demuestre la ocurrencia de delitos o de faltas y concurra prueba que acredite la responsabilidad de quienes en ellos intervinieron pero que una vez tomada una decisión definitiva sobre el hecho constitutivo del delito o de la falta y sobre la responsabilidad o inocencia del implicado, no puede retomar nuevamente ese hecho para someterlo a una nueva valoración y decisión. || En virtud de ese principio, cualquier persona cuenta con la seguridad de que las decisiones definitivas que se han proferido en los procesos tramitados en su contra, con miras a establecer su responsabilidad penal o disciplinaria, realizan la justicia en cada caso particular e impiden que los mismos hechos puedan ser objeto de posteriores debates”*.

29. En la sentencia C-870 de 2002, la Corte Constitucional efectuó un amplio estudio del principio y de la interpretación de cada uno de los aspectos contenidos en la disposición jurídica que lo consagra (artículo 29, inciso 4º). Así, concluyó que es una garantía que cobija a toda persona involucrada en un procedimiento o juicio de carácter penal, disciplinario y administrativo, dando una interpretación amplia de la expresión *sindicado*, utilizada por el constituyente en su definición.

También aclaró este Tribunal que el *non bis in ídem* hace parte del debido proceso, pero opera como un derecho fundamental autónomo y de aplicación inmediata, que se concreta en la prohibición de adelantar más de un juicio o imponer más de una sanción a una persona, con base en los mismos hechos.

30. El principio citado, como límite del poder público, se proyecta en dos direcciones. De una parte, vincula a las autoridades administrativas y judiciales competentes para adelantar los procedimientos, impidiéndoles iniciar más de una investigación, adelantar más de un proceso, o imponer más de una sanción por los mismos hechos. Pero, además de ello, como derecho fundamental, su contenido vincula al Legislador en la definición de las normas sancionatorias. (C-870/02, C-121/12).

Desde esta segunda perspectiva, la Corte ha manifestado que *“una norma legal viola este derecho cuando permite que una persona sea objeto de múltiples sanciones, o juicios sucesivos, por los mismos hechos, ante una misma jurisdicción. La seguridad jurídica y la justicia material se verían afectadas, no sólo en razón de una doble sanción, sino por el hecho de someter a una persona a juicios sucesivos por el mismo hecho”*.

31. Ahora bien, la Corte Constitucional ha explicado que el principio no prohíbe de manera absoluta la existencia de juzgamientos diversos por el mismo hecho, por ejemplo, cuando una conducta es objeto de reproche penal y disciplinario. La evaluación sobre el respeto por este derecho supone determinar si se presenta una *“triple identidad”* de persona, causa y objeto en

las sanciones supuestamente concurrentes. Así lo ha explicado la Corporación:

“[P]ara que tal derecho se consolide se requiere mucho más que la simple identidad en la situación de hecho que sirve de punto de partida a esas diversas actuaciones, circunstancia que explica por qué la jurisprudencia y la doctrina, recogiendo decantadas elaboraciones, exijan **la triple identidad de objeto, causa y persona entre dos actuaciones para afirmar la vulneración del principio non bis in idem.** (...)” [sentencia C-391 de 2002].

32. Sobre esa triple identidad, la Corte presentó en la sentencia C-244 de 1996 las siguientes consideraciones, posteriormente reiteradas en jurisprudencia constante:

“La identidad en la persona significa que el sujeto inculpatado debe ser la misma persona física en dos procesos de la misma índole.

La identidad del objeto está construida por la del hecho respecto del cual se solicita la aplicación del correctivo penal. Se exige entonces la correspondencia en la especie fáctica de la conducta en dos procesos de igual naturaleza.

La identidad en la causa se refiere a que el motivo de la iniciación del proceso sea el mismo en ambos casos.”

33. También ha manifestado la Corte que la prohibición de doble enjuiciamiento es compatible con diversas investigaciones y sanciones, cuando estas tengan distintos fundamentos normativos, finalidades, y alcances de la sanción. Esta consideración constituye un desarrollo más amplio de la identidad de causa, a la vez que plantea la necesidad de revisar la naturaleza de la sanción como presupuesto para evaluar si una medida legislativa desconoce el principio *non bis in idem*.

Ahora bien, como lo indicó la Corte en sentencia C-870 de 2002, reiterada en la decisión C-121 de 2012, la identidad de causa puede desvirtuarse desde diversas orientaciones; concretamente, *“la causa de los juzgamientos concurrentes es distinguible cuando difieren la naturaleza jurídica de las sanciones, su finalidad, el bien jurídico tutelado, la norma que se confronta con el comportamiento sancionable o la jurisdicción que impone la sanción”*.

34. Finalmente, en la reciente sentencia C-434 de 2013, la Corporación estudió la creación de una inhabilidad para contratar impuesta a los interventores, por omisión en el deber de informar a la entidad contratante sobre el incumplimiento del contrato, o hechos tipificados como conductas punibles, prevista en el artículo 84 del Estatuto Anticorrupción (Ley 1441 de 2011).

El cargo de la demandada planteaba una eventual violación al *non bis in idem*, considerando que el deber de denuncia podría dar lugar a la imposición de sanciones disciplinarias a los interventores (artículo 48, numeral 34, de la Ley 734 de 2001). La Corporación no encontró que se configurara identidad de causa en aquella oportunidad, pues el Código Disciplinario Único defiende el adecuado funcionamiento de la función pública, mientras la disposición acusada se circunscribía al ámbito de la contratación con el Estado, lo que hacía diferenciables sus fines y propósitos.

35. Sin embargo, constató que las disposiciones citadas sí preveían una circunstancia jurídica similar que podría afectar a las mismas personas, por lo que decidió declarar la constitucionalidad de la norma *“en el entendido que, en caso de concurrencia de sanciones de inhabilidad para contratar con el Estado, solo tendrá aplicación la más alta, siempre y cuando se hayan impuesto por el mismo hecho”*.

Según explicó la Corporación en comunicado de prensa No. 27 de 2013, *“aunque la finalidad es distinta en cada uno de estos regímenes de responsabilidad, la Corte advirtió que la consecuencia jurídica es parcialmente coincidente: la inhabilidad para contratar con el Estado. Por ello, la aplicación independiente de cada una de las sanciones vulneraría el principio non bis in idem, toda vez que por la misma omisión del deber de información, la persona podría ser inhabilitada para contratar con el Estado por cinco años y a la vez, por el mismo hecho, ser inhabilitado para contratar con entidades estatales de uno a diez años, como consecuencia de un proceso disciplinario. A juicio de la Corporación, este resultado es contrario al principio de proporcionalidad. Aunque encuentra que son adecuadas las dos sanciones para proteger la actividad contractual del Estado –por cuanto impiden que la realice quien se considera no tiene la aptitud para llevarla a cabo con condiciones de eficiencia, transparencia y moralidad- resulta innecesario que el mismo bien jurídico o la misma actividad se proteja dos veces, a través de dos sanciones impuestas por el mismo hecho”*.

36. Un elemento central de esa decisión se encuentra en la consideración según la cual si bien podría establecerse una diferenciación entre la causa de ambas inhabilidades, estas sí afectaban el principio *non bis in idem* al permitir que se impusiera una sanción de idéntica naturaleza jurídica a una sola persona, por hechos idénticos, aspecto que fue determinante para el condicionamiento citado.

37. A partir de las *subreglas* y criterios de interpretación contenidos en la jurisprudencia constitucional, y reiterados en los acápites precedentes, procede la Sala al estudio de los cargos primero y séptimo de la demanda.

De los cargos de inconstitucionalidad.

Cargo primero:

Ausencia de cosa juzgada material, en relación con el cargo primero de la demanda.

38. Como se explicó en los fundamentos normativos de esta providencia, esta Corporación tuvo oportunidad de pronunciarse sobre un problema jurídico semejante al que plantea el demandante en esta ocasión. En efecto, en la sentencia C-1002 de 2004 se abordó una acusación similar al cargo primero de la demanda, dirigida contra los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1992, precisamente las disposiciones modificadas por las normas demandadas, es decir, los artículos 16 y 19 de la Ley 1562 de 2012.

39. Por ese motivo, diversos intervinientes plantean que en este trámite existe cosa juzgada constitucional de carácter material, y que la Corporación debe estarse a lo resuelto en la sentencia C-1002 de 2004, en lo concerniente a la presunta violación del principio de reserva de ley en la definición de la estructura de las juntas de calificación de invalidez. Quienes defienden esa posición plantean que si bien las normas demandadas modificaron los artículos citados, mantienen los elementos generales sobre la estructura de las juntas, aspectos que fueron considerados ajustados a la Constitución en la sentencia C-1002 de 2004.

40. Esta Corporación ha explicado que los artículos 243 de la Constitución Política; 46 y 48 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), y 22 del Decreto 2067 de 1991 (régimen procedimental de los juicios de constitucionalidad), establecen que las sentencias que dicta la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, *“una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas.”*⁹

41. La cosa juzgada constitucional proyecta sus efectos, al menos, en dos sentidos¹⁰: *“En primer lugar la decisión queda en firme, es decir, que no puede ser revocada ni por la Corte ni por ninguna otra autoridad. En segundo lugar, se convierte en una decisión obligatoria para todos los habitantes del territorio”*¹¹. Además, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, lo cosa juzgada puede ser *formal*, cuando *“se predica del mismo texto normativo que ha sido objeto de pronunciamiento anterior de la Corte”*, o *material*, *“cuando a pesar de que no se está ante un texto normativo formalmente idéntico, su contenido sustancial es igual”*.

9 Sentencia C-397 de 1995 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); Auto 289A de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett) y sentencias C-774 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Manuel José Espinosa); C-394 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis); C-030 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis) y C-181 de 2010 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), todas citadas por la C-014 de 2013.

10 C-720 de 2007.

11 C-153 de 2002, C-720 de 2007 y C-014 de 2013.

42. Este Tribunal ha explicado el alcance de la cosa juzgada material, destacando los siguientes rasgos. Se trata de un supuesto en el que se presenta una demanda contra disposiciones cuyo contenido normativo es idéntico a uno previamente estudiado por esta Corporación. En tanto se hace referencia al *contenido de la disposición*, la cosa juzgada material es un concepto que se desprende de la distinción teórica entre *disposición jurídica* y *norma jurídica*. Así, una disposición jurídica es un texto legal (un artículo, un inciso o incluso un fragmento de los anteriores), mientras que la norma es su significado: el mandato de prohibición, obligación o permisión que se desprende por vía de interpretación del texto.

43. En ese orden de ideas, la Sala considera que en esta oportunidad no se configura la cosa juzgada material porque las modificaciones que se introdujeron a los artículos 42 y 43 de la Ley 100 a través de las normas demandadas no permiten afirmar que su contenido normativo permanece inalterado.

Especialmente, la Sala observa que en este cargo el actor cuestiona que la designación de los miembros de las juntas (en el artículo 16, de manera temporal, y en el 19 de manera definitiva) se efectúe a partir de la *reglamentación* del Ministerio del Trabajo; en los artículos 42 y 43 de la Ley 100, lo que previó el Legislador era que estos miembros serían *designados* por el Ministerio. Y es lógicamente distinto que un órgano tenga la potestad de designar un miembro de la junta, a que tenga la facultad de definir cómo será su designación. Sobre este aspecto se volverá más adelante; sin embargo, la reflexión recién presentada es suficiente para concluir que no existe la cosa juzgada material que se ha defendido en diversas intervenciones.

44. En otros términos, como no es de ningún modo evidente que la regulación jurídica prevista en los artículos 16 a 20 de la Ley 1562 de 2012 sea idéntica a la que originalmente previó el Legislador en los artículos 42 y 43 de la Ley 100. Dado que la modificación efectuada por la nueva Ley (1562) es compleja y, a primera vista incorpora diversos elementos ausentes en la regulación inicial, la Sala no accederá a la solicitud de estarse a lo resuelto sobre esos artículos en la sentencia C-1002 de 2004.

45. Sin embargo, es notoria la cercanía entre uno de los problemas jurídicos analizados en esa oportunidad y el primer cargo de la demanda que se estudia. Tanto en ese entonces como ahora, se discutía la eventual violación del principio de reserva legal en la definición de la administración pública, en la configuración de las juntas regionales y nacional de invalidez como órganos de la administración pública. Por lo tanto, la Corte se basará en ese análisis para verificar la constitucionalidad de los fragmentos normativos actualmente demandados.

Violación al principio de reserva de ley en el caso concreto.

46. Antes de resolver este punto, es relevante indicar que, en el primer cargo de la demanda, el actor no afirma que la totalidad de la regulación legal cuestionada vulnere el principio de reserva de ley en la definición de la estructura de los órganos del orden nacional. En su concepto, el Legislador debió regular expresamente -y tenía a la vez prohibido delegar esa obligación a la potestad reglamentaria del Gobierno- la designación de los titulares de las juntas y de sus órganos superiores de dirección.

47. En el precedente citado, la sentencia C-1002 de 2004, la Corte comenzó por indicar que las juntas de calificación de invalidez sí son órganos del nivel nacional, pertenecientes al sistema de seguridad social, cuya estructura y objetivos deben ser definidos por el Legislador, en aplicación de lo prescrito por el numeral 7º del artículo 150 de la Constitución Política.

En la Ley 1562 de 2012, el Congreso de la República acogió algunos de los aspectos sentados jurisprudencialmente en el fallo citado, tales como la adscripción al Ministerio del Trabajo de las juntas, la definición de sus funciones esenciales, y la referencia a estas como órganos de creación legal, integrantes del sistema de seguridad social y del orden nacional.

48. Sin embargo, según se explicó en el capítulo precedente, a diferencia de lo que plantean la mayoría de los intervinientes, y tal como lo indica el demandante, el Congreso también efectuó modificaciones en las normas que definían la integración y estructura de las juntas. Concretamente, mientras en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 previó que los miembros de las juntas serían designados por el Ministerio de Protección Social¹², la regulación actual, es decir, la prevista por la Ley 1562 de 2012 no se plantea que esos miembros principales sean designados por el Ministerio del Trabajo, sino que este órgano, por vía reglamentaria, definirá la forma en que serán seleccionados¹³.

12 ARTICULO 42. Juntas Regionales de Calificación de Invalidez. En las capitales de departamento y en aquellas ciudades en las cuales el volumen de afiliados así lo requiera, se conformará una comisión interdisciplinaria que calificará en primera instancia la invalidez y determinará su origen.

Las comisiones estarán compuestas por un número impar de expertos, designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quienes actuarán de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

Los honorarios de los miembros de la comisión serán pagados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante.

ARTICULO 43. Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Créase la Junta Nacional para la Calificación de los Riesgos de Invalidez con sede en la capital de la República, integrada por un número impar de miembros designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Esta Junta, que será interdisciplinaria, tiene a su cargo la resolución de las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las juntas regionales o seccionales respectivas.

Los honorarios de los miembros de la Junta serán pagados, en todo caso por la entidad de previsión o seguridad social correspondiente.

El Gobierno Nacional reglamentará la integración, financiación y funcionamiento de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, de su secretaria técnica y de las juntas regionales o seccionales, el procedimiento de apelación, el manual único para la calificación de la invalidez y demás normas necesarias para su adecuado funcionamiento.

PARAGRAFO. Los miembros de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez de que trata el artículo anterior, no tienen el carácter de servidores públicos

13 ARTÍCULO 16. El artículo 42 de la Ley 100 de 1993, quedará así:

Artículo 42. Naturaleza, administración y funcionamiento de las Juntas Regionales y Nacional de

Esta diferencia es importante, porque en la sentencia C-1002 de 2004 la Corte declaró ajustadas a la Constitución las normas analizadas, señalando precisamente que el Congreso de la República satisfizo el principio de reserva legal al establecer directamente quién sería el órgano encargado de designar las juntas y escoger a sus integrantes principales que, en el ámbito de las juntas, equivalen también a sus órganos de dirección superior.

49. En las disposiciones ahora analizadas la situación es distinta, porque el Ministerio del Trabajo puede, en virtud de la atribución que el Congreso le confiere, escoger cualquier forma de designación de los miembros o de

Calificación de Invalidez. Las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de invalidez son organismos del Sistema de la Seguridad Social del orden nacional, de creación legal, adscritas al Ministerio de Trabajo con personería jurídica, de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter interdisciplinario, sujetas a revisoría fiscal, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio, sin perjuicio de la segunda instancia que corresponde a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, respecto de las regionales y conforme a la reglamentación que determine el Ministerio de Trabajo. Será conforme a la reglamentación que determine el Ministerio de Trabajo, la integración, administración operativa y financiera, los términos en tiempo y procedimiento para la expedición de dictámenes, funcionamiento y la inspección, vigilancia y control de estos aspectos, así como la regionalización del país para los efectos de funcionamiento de las Juntas, escala de honorarios a sus integrantes, procedimientos operativos y recursos de reposición y apelación.

PARÁGRAFO 1o. Los integrantes de las Juntas Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez se registrarán por la presente ley y su reglamentación, actuarán dentro del respectivo período y, en caso necesario, permanecerán en sus cargos hasta tanto se realice la posesión de los nuevos integrantes para el período correspondiente, serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo.

PARÁGRAFO 2o. Las entidades de seguridad social y los integrantes de las Juntas Regionales y Nacionales de Invalidez y los profesionales que califiquen, serán responsables solidariamente por los dictámenes que produzcan perjuicios a los afiliados o a los Administradores del Sistema de Seguridad Social Integral, cuando este hecho esté plenamente probado.

Es obligación de los diferentes actores de los Sistemas de Seguridad Social en Salud y Riesgos Laborales la entrega oportuna de la información requerida y de la cual se disponga para fundamentar la calificación del origen, entre las entidades competentes para calificar al trabajador.

PARÁGRAFO 3o. El Ministerio de Trabajo deberá organizar dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la estructura y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez como parte de la estructura del Ministerio de Trabajo.

ARTÍCULO 17. *HONORARIOS JUNTAS NACIONAL Y REGIONALES.* Los honorarios que se deben cancelar a las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, de manera anticipada, serán pagados por la Administradora del Fondo de Pensiones en caso de que la calificación de origen en primera oportunidad sea común; en caso de que la calificación de origen sea laboral en primera oportunidad el pago debe ser cubierto por la Administradora de Riesgos Laborales, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo.

El Ministerio de Trabajo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará la materia y fijará los honorarios de los integrantes de las juntas.

PARÁGRAFO. Las juntas de calificación percibirán los recursos de manera anticipada, pero los honorarios de los integrantes sólo serán pagados hasta que el respectivo dictamen haya sido expedido y entregado, recursos que deben ser diferenciados y plenamente identificables en la contabilidad.

ARTÍCULO 18. Adiciónese un inciso al artículo [142](#) del Decreto número 19 de 2012. Sin perjuicio de lo establecido en este artículo, respecto de la calificación en primera oportunidad, corresponde a las Juntas Regionales calificar en primera instancia la pérdida de capacidad laboral, el estado de invalidez y determinar su origen.

A la Junta de Calificación Nacional compete la resolución de las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las Juntas Regionales.

La calificación se realizará con base en el manual único para la calificación de invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, vigente a la fecha de calificación, que deberá contener los criterios técnicos-científicos de evaluación y calificación de pérdida de capacidad laboral porcentual por sistemas ante una deficiencia, discapacidad y minusvalía que hayan generado secuelas como consecuencia de una enfermedad o accidente.

ARTÍCULO 19. El artículo [43](#) de la Ley 100 de 1993, quedará así:

Artículo [43](#). *Impedimentos, recusaciones y sanciones.* Los integrantes principales y suplentes de las Juntas Regionales y Nacional, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el

integración de los órganos superiores de dirección de las juntas de calificación de invalidez, aspectos que precisamente hacen parte de la reserva de ley explicada previamente.

50. Por ese motivo, los intervinientes en este trámite incurren en un error argumentativo al defender la constitucionalidad de los apartes normativos cuestionados en el primer cargo de la demanda, asumiendo que eso es lo que ordena el precedente fijado en sentencia C-1002 de 2004.

Debe recordarse que en aquella oportunidad lo primero que afirmó la Corte es que por ser las juntas de calificación de invalidez órganos del orden nacional, su estructuración (definición de objetivos, órganos superiores de dirección y designación de sus miembros principales) sí debía ser fijada por el Legislador, y que en caso de delegación al Ejecutivo, debía declararse la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas.

51. Además, en ese pronunciamiento, la Corte estudió un enunciado normativo del cual se desprendía un mandato directo al Ministerio para designar a esos miembros, y concluyó que el Congreso cumplió con su obligación constitucional, en tanto determinó el órgano que se encargaría de esa designación. En esta ocasión se analiza un enunciado normativo cuyo contenido es evidentemente distinto, en tanto delega en el Ministerio la reglamentación integral sobre qué órgano y bajo qué procedimiento serán designados los miembros de las juntas de calificación de invalidez.

Ministerio de Trabajo. Los integrantes serán particulares que ejercen una función pública en la prestación de dicho servicio y mientras sean parte de las Juntas de Calificación de Invalidez, no podrán tener vinculación alguna, ni realizar actividades relacionadas con la calificación del origen y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales en las Entidades Administradoras del Sistema Seguridad Social Integral, ni con sus entidades de dirección, vigilancia y control.

Los integrantes de las Juntas estarán sujetos al régimen de impedimentos y recusaciones aplicables a los Jueces de la República, conforme a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil y su trámite será efectuado de acuerdo con el artículo 30 del Código Contencioso Administrativo y, como a particulares que ejercen funciones públicas, les es aplicable el Código Disciplinario Único.

PARÁGRAFO 1o. Los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de invalidez no tienen el carácter de servidores públicos, no devengan salarios, ni prestaciones sociales y sólo tienen derecho a los honorarios establecidos por el Ministerio de Trabajo.

PARÁGRAFO 2o. Los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no podrán permanecer más de dos (2) periodos continuos.

ARTÍCULO 20. *SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y CONTROL DE LAS JUNTAS DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ.* El Ministerio de Trabajo implementará un Plan Anual de Visitas para realizar la supervisión, inspección y control administrativo, operativo y de gestión financiera de las Juntas de Calificación de Invalidez y verificará, entre otros aspectos, los tiempos de resolución de casos, la notificación y participación real de las partes involucradas en los procesos, el cumplimiento del debido proceso y el respeto de los derechos legales de todas las partes.

Así mismo implementará un sistema de información sobre el estado de cada proceso en trámite y podrá imponer multas en forma particular a cada integrante de las juntas hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales, graduales según la gravedad de la falta, por violación a las normas, procedimientos y reglamentación del Sistema General de Riesgos Laborales. Los recaudos por multas serán a favor del Fondo de Riesgos Laborales.

PARÁGRAFO. La Contraloría General de la República tendrá el control fiscal sobre los dineros que ingresen a las Juntas de Calificación de Invalidez por ser dineros de carácter público.

La Procuraduría General de la Nación tendrá el control disciplinario sobre los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez por ser particulares que ejercen funciones públicas.

Y, al hacerlo, se constata que el Congreso de la República difirió a la potestad reglamentaria la definición de elementos básicos de la estructura de las juntas de calificación de invalidez, violando así el mandato expreso del artículo 150-7, explicado en la sentencia C-1002 de 2004, y el cual comprende el deber de definir el modo de designación de sus miembros y órganos de dirección principales.

En contra de esta conclusión, podría pensarse que si la Corte consideró acorde con la Constitución Política el modo de designación de los miembros de las juntas previsto originalmente en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, de acuerdo con el cual correspondía al Ministerio del Trabajo integrar estos organismos, con mayor razón puede considerarse legítimo desde el punto de vista constitucional que ese Ministerio defina el modo de designación.

Ese argumento plantearía que si el Ministerio puede ejercer una función de mayor relevancia, como la designación directa de los miembros de las juntas, también debe contar con la facultad de adelantar funciones de menor alcance en relación con las juntas, como es la de definir su modo de funcionamiento. (Es por lo tanto, un argumento *a fortiori*, según el cual ‘quien puede lo más puede lo menos’).

Al respecto, la Sala considera, en primer término, que no resulta claro que la facultad de designar sea más amplia que la de establecer el modo de designación de los miembros de un órgano de la entidad pública y, en segundo lugar, que el argumento *a fortiori* no resulta aceptable en el estudio de un cargo por violación de la reserva de ley porque por medio de esta se establece una prohibición expresa al Ejecutivo para definir determinados aspectos por vía reglamentaria.

En ese sentido, la reserva legal define una competencia privativa del Congreso, sin detenerse a indicar en qué grado debe ejercerse, o en qué grado algunos aspectos podrían ser objeto de desarrollo reglamentario. El Constituyente eligió las materias que, en su concepto, deben ser objeto de discusión democrática y entre esos aspectos incluyó (según la interpretación constante de este Tribunal) el modo de designación de los órganos de dirección de las entidades del orden nacional, como las juntas de calificación de invalidez. Debe recordarse entonces que la reserva de ley es una manifestación del principio democrático y del principio de separación de funciones entre las distintas ramas del poder público.

Además de ello, el razonamiento según el cual *quien puede lo más puede lo menos* no resulta aplicable en este escenario porque la cláusula general de competencia de los órganos del poder público prevé que estos solo pueden ejercer las funciones expresamente definidas en el orden jurídico, tal como se desprende de los artículos 6º y 121 de la Carta Política. En ese sentido, el adagio citado solo tendría validez en una versión restringida: *quien puede lo*

más puede lo menos, siempre que esté amparado por una norma que le confiera competencia, o, contrario sensu, siempre que el asunto objeto de desarrollo no haga parte de las facultades que privativamente el Constituyente entregó a otro órgano, en este caso, al Congreso de la República. En consecuencia, la Sala declarará la inexequibilidad de los fragmentos cuestionados en el cargo primero del escrito de demanda.

Ahora bien, la Sala constata que el Ministerio del Trabajo ya ha efectuado la reglamentación prevista en la Ley 1562 de 2012 y que en ella se prevén diversas etapas y requisitos para que el propio Ministerio designe a los miembros de las juntas. Podría considerarse entonces superfluo un pronunciamiento sobre el asunto, tomando en cuenta que la reglamentación ha seguido el camino previamente previsto por el Legislador, en la Ley 100 de 1993.

Sin embargo, ello implicaría resolver un problema abstracto de constitucionalidad a partir de un hecho concreto de carácter contingente, pues así como en esta oportunidad el Ministerio siguió un camino inspirado en la legislación del año 1993, en otra eventual regulación podría apartarse por completo de ese esquema y, como las juntas hacen parte de la estructura de la administración pública, invadir la reserva de ley. Por ese motivo, debe recordarse que la discusión no gira en torno a cuál es el mecanismo adecuado para acceder a las juntas, sino el respeto por la reserva de ley. Es esa la ratio decidendi de la sentencia C-1002 de 2004, precedente relevante para la definición del cargo propuesto por el actor. Y ese precedente indica que corresponde al Congreso y no al Gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria, determinar la estructura de las juntas y el modo de designación de sus miembros.

Al declarar inexequibles los apartes demandados, debe entenderse que el modo de elección será aquel previsto en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1942. Pero nada obsta para que el Ministerio desarrolle el mecanismo que seguirá internamente al momento de efectuar esas designaciones, siempre que no desborde el marco legislativo correspondiente.

Análisis del cargo por violación al principio non bis in ídem.

52. El artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 dispone que *“el Ministerio de Trabajo implementará un Plan Anual de Visitas para realizar la supervisión, inspección y control administrativo, operativo y de gestión financiera de las Juntas de Calificación de Invalidez y verificará, entre otros aspectos, los tiempos de resolución de casos, la notificación y participación real de las partes involucradas en los procesos, el cumplimiento del debido proceso y el respeto de los derechos legales de todas las partes. || Así mismo implementará un sistema de información sobre el estado de cada proceso en trámite y podrá imponer multas en forma particular a cada integrante de las juntas hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales, graduales*

según la gravedad de la falta, por violación a las normas, procedimientos y reglamentación del Sistema General de Riesgos Laborales. Los recaudos por multas serán a favor del Fondo de Riesgos Laborales”.

53. En concepto del actor, esa disposición resulta violatoria del principio *non bis in ídem* o prohibición de doble incriminación, porque las sanciones que aplique el Ministerio del Trabajo podrán ser también impuestas por la Procuraduría General de la Nación en aplicación de las normas contenidas en el Código Disciplinario Único y, concretamente, en el artículo 55 de ese ordenamiento sancionatorio.

54. En los fundamentos normativos de esta decisión se explicó que el respeto por el *non bis in ídem* se debe verificar mediante un análisis de las normas acusadas en el que se constate si estas pueden dar lugar a un doble juzgamiento, o a la imposición de dos sanciones múltiples por los mismos hechos, aclarando que ello depende de la presencia de una *triple identidad*, de sujeto (destinatario), objeto y causa de las sanciones. En relación con la identidad de causa, se indicó que puede verse desvirtuada si los procedimientos o las sanciones obedecen a fines y propósitos distintos, o si persiguen la protección de diversos bienes jurídicos.

Procede entonces la Sala a verificar esa triple identidad en el asunto objeto de estudio.

a. Identidad de sujeto.

55. La norma objeto de censura en esta oportunidad -el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012- confiere al Ministerio de Trabajo la posibilidad de imponer multas a los miembros de las juntas de calificación de invalidez por el incumplimiento de las normas del sistema de riesgos profesionales, en una cuantía máxima de 100 smlmv, de manera gradual, y según la gravedad de la falta.

56. Por otra parte, a partir del artículo 50 del Código Disciplinario Único se establecen normas sobre el alcance de la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación en relación con particulares que ejercen funciones públicas. El artículo 55, *ibídem*, determina que a estas personas solo pueden aplicárseles sanciones disciplinarias por incurrir en faltas gravísimas, estando por tanto excluidas de la potestad sancionatoria si incurren en faltas graves o leves.

57. De la lectura de los artículos citados puede concluirse que, en efecto, se presentaría identidad personal en la aplicación de los artículos 20 de la Ley 1562 de 2012 y 55 del Código Disciplinario Único, en tanto los miembros de las juntas de calificación de invalidez serían los destinatarios de ambas disposiciones, de una parte, por expreso mandato del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012; y de otra, por cuanto son particulares que cumplen funciones

públicas, y por lo tanto se encuentran sometidos al poder disciplinario del Estado, en los términos previstos en el Código Disciplinario Único.

b. Identidad de objeto

58. La Corte ha definido la identidad de objeto en el escenario del *non bis in idem*, como la dimensión de análisis fáctico; es decir, la indagación acerca de si las normas objeto de análisis prevén (o permiten) que un solo hecho, o un solo conjunto de hechos, pueda provocar una reacción sancionatoria del Estado.

59. En el caso objeto de estudio, las faltas disciplinarias que pueden dar lugar a sancionar a un particular que ejerce funciones públicas se encuentran definidas en los once numerales que componen el artículo 55 del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002). Las faltas que en ese artículo se mencionan hacen referencia, entre otros aspectos, a la realización de conductas tipificadas en el Código Penal; al inadecuado manejo de los recursos públicos; a la omisión de denuncia sobre conductas relacionadas con corrupción, y -como indica el actor- al *abuso de los derechos o extralimitación en el ejercicio de las funciones*, supuesto previsto en el numeral 10º del artículo citado¹⁴.

60. El accionante argumenta que esa última formulación puede llevar a adelantar más de un procedimiento, y a imponer más de una sanción por los mismos hechos a los miembros de las juntas de calificación de invalidez, en tanto lo particulares que ejerzan esa función podrán ser sancionados con multa por el Ministerio de la Protección Social por el incumplimiento de las normas del sistema de riesgos profesionales; y con multa y sanciones

14 “ARTÍCULO 55. *SUJETOS Y FALTAS GRAVÍSIMAS*. Los sujetos disciplinables por este título sólo responderán de las faltas gravísimas aquí descritas. Son faltas gravísimas las siguientes conductas:

1. Realizar una conducta tipificada objetivamente en la ley como delito sancionable a título de dolo, por razón o con ocasión de las funciones.
2. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad, impedimento o conflicto de intereses establecidos en la Constitución o en la ley.
3. Desatender las instrucciones o directrices contenidas en los actos administrativos de los organismos de regulación, control y vigilancia o de la autoridad o entidad pública titular de la función.
4. Apropiarse, directa o indirectamente, en provecho propio o de un tercero, de recursos públicos, o permitir que otro lo haga; o utilizarlos indebidamente.
5. Cobrar por los servicios derechos que no correspondan a las tarifas autorizadas en el arancel vigente, o hacerlo por aquellos que no causen erogación.
6. Ofrecer u otorgar dádivas o prebendas a los servidores públicos o particulares para obtener beneficios personales que desvíen la transparencia en el uso de los recursos públicos.
7. Abstenerse de denunciar a los servidores públicos y particulares que soliciten dádivas, prebendas o cualquier beneficio en perjuicio de la transparencia del servicio público.
8. Ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta a la prevista en la norma otorgante.
9. Ejercer las funciones con el propósito de defraudar otra norma de carácter imperativo.
10. Abusar de los derechos o extralimitarse en las funciones.
11. <Artículo modificado por el artículo 45 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Las consagradas en los numerales 2, 3, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 26, 27, 28, 34, 40, 42, 43, 50, 51, 52, 55, 56, y 59, parágrafo 4o, del artículo 48 de esta ley cuando resulten compatibles con la función”.

concurrentes en caso de comisión de faltas gravísimas, en el marco competencial de la Procuraduría General de la Nación.

61. Algunos de los intervinientes omitieron señalar su posición sobre la norma demandada, en tanto que otros defendieron su exequibilidad, sin aportar mayores elementos de juicio para adelantar el examen de inconstitucionalidad que este proceso exige. Sin embargo, la Procuraduría General de la Nación sí sentó su posición al respecto, la cual resulta de especial importancia, no solo por el papel que juega el Ministerio Público en los procesos de inconstitucionalidad, sino porque sus competencias legales y constitucionales conllevan un amplio conocimiento del derecho disciplinario.

62. El señor Procurador General de la Nación defiende la constitucionalidad de la norma con base en dos argumentos, uno de los cuales toma en consideración el *objeto* de la sanción, mientras que el segundo se refiere a la *causa*, como elementos que permiten desvirtuar la concurrencia de sanciones. En relación con la supuesta concurrencia de objeto, aduce que esta no se presenta, pues las multas que puede imponer el Ministerio de Trabajo en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 obedecen al incumplimiento de las reglas del sistema de riesgos profesionales, mientras que las que impone la Procuraduría tienen como fundamento las previsiones del Código Disciplinario Único.

63. Como un argumento especial, derivado del anterior, indica que según el artículo 55 del CDU, los particulares que ejercen funciones públicas solo pueden ser sancionados por *faltas gravísimas*, limitación que no se prevé en la norma demandada, lo que desvirtúa la concurrencia de circunstancias fácticas idénticas, como fundamento de la iniciación de procedimientos o la imposición de sanciones concurrentes por la Procuraduría y el Ministerio de Trabajo.

64. En concepto de la Corte Constitucional, es posible que la comisión de un hecho punible o la incursión en conductas de corrupción similares a las que castiga el Código Disciplinario Único en cada uno de los numerales del artículo 55, mencionado, podría dar lugar al incumplimiento de normas propias del sistema de riesgos profesionales. En efecto, la comisión de conductas típicas, la incursión en diversos actos de corrupción, el incumplimiento de deberes de denuncia, el abuso de los derechos y la extralimitación en el ejercicio de funciones pueden ser consideradas, *prima facie*, incompatibles con las reglas del sistema de riesgos profesionales, aspecto que debería verificarse en cada caso concreto.

65. Pero, más allá de la eventual identidad de hechos que se puede dar en distintos casos, la Sala observa que el carácter amplio e indeterminado de los supuestos en que se podrían imponer esas sanciones (v.gr. *el incumplimiento de las reglas del sistema de riesgos profesionales*; o *la extralimitación de funciones*, previstos en los artículos 20 de la Ley 1562 de 2012 y 55.10 del

Código Disciplinario Único), hace posible que la identidad de objeto se puede materializarse en un amplio conjunto de casos.

66. Además, las sanciones son, al menos en parte, de la misma naturaleza, pues en ambos casos sería procedente la imposición de multas, bajo parámetros de proporcionalidad, aunque en el caso de las sanciones impuestas por la Procuraduría habría lugar a otras sanciones concurrentes.

Por ello, resulta imprescindible avanzar al escaño final del análisis, referente a la potencial identidad de causa entre las dos regulaciones entre las que se propone el cargo por violación a la prohibición de doble incriminación.

c. Identidad de causa.

67. También en este acápite, la Sala partirá de la argumentación presentada por el Ministerio Público, como eje de análisis.

Como se indicó, el Procurador General de la Nación presentó dos argumentos para desvirtuar la violación del *non bis in idem*. En lo que hace a la identidad de causa, sostuvo que la finalidad de las dos sanciones estudiadas es distinta, pues las sanciones previstas en el Código Disciplinario Único se dirigen exclusivamente a la protección de los principios de la función pública, establecidos en el artículo 219 de la Carta Política, mientras la finalidad de las normas acusadas es defender el sistema de riesgos profesionales, debido a su trascendencia dentro de la prestación de servicios públicos y la satisfacción de derechos propios de la seguridad social. Esa forma de defender el sistema debe respetarse, además, como un ejercicio legítimo de la potestad general de configurar el derecho, atribuida al Congreso de la República en el artículo 150 de la Carta Política.

68. La Sala observa que la diferencia entre las finalidades de las normas disciplinarias y la potestad que la disposición demandada le confiere al Ministerio del Trabajo, explicada por el Jefe del Ministerio Público como un motivo constitucional para declarar la exequibilidad de la norma acusada es apenas parcial y, en alguna medida, aparente.

Es parcial porque las normas del sistema de riesgos profesionales se dirigen al cumplimiento de una función pública, así que su imbricación con el ejercicio de los fines del Estado asociados a la prestación de los servicios públicos y la satisfacción de determinados derechos constitucionales es clara. Y resultas en cierta medida aparente, porque el respeto por las reglas y principios que rigen la función pública y las reglas del sistema de riesgos profesionales presentan una comunidad de finalidades que no puede escindirse claramente, aunque eventualmente y en cada caso concreto, sí sea posible identificar la diferencia de finalidades entre uno y otro ámbito normativo.

A continuación, se presentan las conclusiones del análisis efectuado en relación con la presunta violación del *non bis in idem*, y se determina el alcance de la decisión.

d. Conclusión.

69. El análisis del segundo cargo lleva a la Corte a concluir que entre la potestad prevista en el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 y la potestad disciplinaria general de la Procuraduría frente a particulares existe identidad personal, y concurrencia parcial de objeto y causa.

Dada la estructura indeterminada de algunas de las causales que podrían dar lugar a la imposición de sanciones a los miembros de las juntas de calificación de invalidez (aspecto que no es objeto de enjuiciamiento en esta oportunidad), es claro que en diversos casos concretos podría provocarse una reacción simultánea del Ministerio de Trabajo y la Procuraduría General de la Nación, de carácter sancionatorio, y dirigida contra quienes ejercen como miembros de las citadas juntas. Además, en determinados escenarios, esa reacción obedecerá a fines comunes, siendo además imposible por la naturaleza relativamente indeterminada del fragmento normativo demandado (e improcedente dada la naturaleza del control de constitucionalidad) determinar *en abstracto*, cuándo esa situación se presentará.

70. Ahora bien, en este juicio no se plantea un cuestionamiento sobre la constitucionalidad de la potestad atribuida al Ministerio de Trabajo para imponer multas a los miembros de las juntas de calificación de invalidez, como una medida propia del control de su funcionamiento, por lo que se impone presumir su constitucionalidad. En ese marco, tomando en cuenta que según el Procurador General de la Nación en la aplicación del artículo 20 de la Ley 15612 de 2012 no se presentaría una limitación a la facultad de imponer multas por violación de las reglas del sistema de riesgos profesionales, atada a una calificación de la falta como *gravísima*, puede presumirse que el Legislador tuvo la intención de intensificar el control sobre estos organismos, en atención a la trascendencia de sus funciones.

Esa conclusión, aunada al deber funcional del juez constitucional de propiciar al máximo la conservación de las decisiones legislativas, demuestra que debe evaluarse la posibilidad de una decisión que preserve un alcance normativo o interpretación de la norma demandada compatible con el Texto Superior, antes de proceder a su eliminación del ordenamiento jurídico. Para la Sala es posible evidenciar dos posibles soluciones que realizarían ese cometido.

70.1. De una parte, podría declararse la exequibilidad de la disposición, en el entendido de que si se adelantan dos investigaciones por los mismos hechos, una a cargo del Ministerio del Trabajo y otra a cargo de la Procuraduría General de la Nación, se descontará el monto que la persona haya pagado primero, interpretación similar a la que se acogió en la reciente sentencia

C-434 de 2012, sobre la concurrencia de multas por desconocimiento del deber de denuncia por parte de los interventores en contratos de obra pública, reiterada en los fundamentos normativos de esta providencia.

70.2. De otra, podría indicarse que, en la aplicación del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, el Ministerio del Trabajo podrá adelantar las investigaciones correspondientes, siempre y cuando estas no hayan sido asumidas previamente por la Procuraduría, o sean requeridas por el órgano de control, en ejercicio del poder disciplinario preferente, que le confiere la Constitución Política.

71. En concepto de la Sala, la segunda decisión es la que responde de manera más adecuada al análisis recién efectuado, en el que se constató que por la amplitud de algunos de los supuestos en que el Ministerio del Trabajo y la Procuraduría General de la Nación podrían iniciar de forma concurrente un trámite sancionatorio, es imposible determinar en abstracto en cuáles casos se presentará una afectación evidente del *non bis in ídem*, y en cuáles será posible diferenciar los propósitos y fines de la regulación.

72. En ese contexto, y en aplicación del principio *pro homine*, o de mayor rango de eficacia de los derechos humanos, la Sala estima que no responde satisfactoriamente a la vigencia del *non bis in ídem* una respuesta normativa que lleve al ciudadano que se encuentre bajo control de un órgano estatal en el ejercicio de sus funciones, y bajo el control disciplinario de la Procuraduría General de la Nación, a continuas investigaciones y sanciones, en un conjunto de supuestos fácticos que no puede ser determinado *a priori*, por la textura semántica de los enunciados normativos analizados.

73. Cabe aclarar que en la sentencia C-434 de 2013, esta Corporación no constató esa relativa indeterminación semántica, y concluyó que no se presentaba identidad de propósitos, dado que resultaba posible diferenciar entre el ámbito de la celebración de contratos del Estado y el ejercicio de la función pública, por lo que rechazó la identidad de causa, aunque constató las identidades de persona y objeto, aspectos que consideró esenciales para adoptar una decisión que permitiera la iniciación de dos trámites, dada la diferencia de objeto; pero que, a la vez, evitara la concurrencia de sanciones.

75. En esta oportunidad, en cambio, la Corte ha evidenciado esa relativa indeterminación, y ha concluido que ella ocasiona que puedan presentarse supuestos -no previsibles en el juicio de control abstracto-, en los que se constate la identidad de causa y objeto, lo que justifica el camino decisional asumido por la Sala Plena.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declararse inhibida para pronunciarse sobre la exequibilidad de las expresiones (i) “adscrita al Ministerio del Trabajo” contenida en el artículo 16 de la Ley 1562 de 2012; (ii) “será conforme a la reglamentación que determine el Ministerio del Trabajo, la integración, administración operativa” y “escala de honorarios”, contenidas en el inciso segundo del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012; (iii) “Los integrantes de las Juntas Nacional y Regionales de calificación de invalidez se regirán por la presente ley y su reglamento” contenida en el parágrafo 1º del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012; (iv) “como parte de la estructura del Ministerio del Trabajo”, contenida en el parágrafo tercero del artículo 16 de la Ley 1592 de 2012; (v) “y fijará los honorarios de los integrantes de las juntas” contenida en el inciso primero del artículo 17 de la Ley 1562 de 2012; (vi) “los integrantes de la Junta Nacional y los de las juntas regionales de calificación de invalidez no podrán permanecer más de dos (2) períodos continuos”, contenida en el parágrafo 2º del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012.

Segundo.- declarar **exequible** el aparte normativo “y podrá imponer multas en forma particular a cada integrante de las juntas hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales, graduales según la gravedad de la falta, por violación de las normas, procedimientos y reglamentación del sistema general de riesgos laborales”, contenida en el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, en el entendido de que esta potestad solo puede ejercerse si (i) la Procuraduría no ha iniciado una investigación previamente por los mismos hechos, o (ii) la Procuraduría General de la Nación no reclama su poder preferente para llevarla a término, a pesar de haber sido iniciada por el Ministerio del Trabajo.

Tercero.- declarar **inexequibles** las expresiones (i) “serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo”, contenida en el parágrafo primero del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, y (ii) “los integrantes principales y suplentes de las juntas regionales de invalidez, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo”, contenida en el inciso 1º del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Presidente
Con salvamento de voto

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada
Con salvamento de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
Con salvamento de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB
Magistrado
No intervino en votación inicial

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

ALEJANDRO VENEGAS FRANCO
Conjuez

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Y
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
A LA SENTENCIA C-914/13**

Referencia: Expediente D-9573

Demanda contra los artículos 16 (inc. 1º y 2º, par. 1º y 3º), 17 (inc. 2º), 19 (inc. 1º y par. 2º) y 20 (inc. 2º) de la Ley 1562 de 2012, *“por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”*.

Magistrado Ponente:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Estamos de acuerdo con la decisión adoptada en esta sentencia respecto de los apartes demandados de los artículos 16, 17 y 19 de la Ley 1562 de 2012, *“por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”*. En cambio, y con el acostumbrado respeto por las determinaciones de la Sala, salvamos parcialmente nuestro voto respecto de la declaratoria de exequibilidad condicionada de la expresión demandada del artículo 20, inciso 2º de la Ley 1562 de 2012, en la cual se faculta al Ministerio del Trabajo para *“imponer multas en forma particular a cada integrante de las juntas hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales, graduales según la gravedad de la falta, por violación a las normas, procedimientos y reglamentación del Sistema General de Riesgos Laborales. Los recaudos por multas serán a favor del Fondo de Riesgos Laborales”*.

En relación con esta norma, compartimos el análisis efectuado en la sentencia sobre la identidad de sujeto, objeto y causa de la potestad sancionadora prevista en la norma demandada y en el art. 55 (num. 9) del Código Disciplinario Único, más no la solución adoptada por la Sala para salvar su constitucionalidad pues, en nuestra opinión, la única alternativa constitucionalmente admisible consistía en declarar la inexequibilidad de la expresión demandada.

Con el condicionamiento adoptado en la sentencia se trata de corregir la violación del *non bis in ídem* con un remedio que, a su vez, implica una violación de los principios de legalidad de las faltas y de proporcionalidad de las sanciones. Se desconoce el principio de legalidad de las faltas, debido a la

ausencia de criterios previstos en la ley para graduar el carácter leve o grave de un “*incumplimiento a las reglas del sistema de riesgos profesionales*”. A su vez, se vulnera la exigencia de proporcionalidad de las sanciones, en tanto la norma faculta imponer multas que pueden alcanzar los 100 salarios mínimos legales mensuales, sin ningún criterio para su aplicación, que además sólo opera, según la mayoría, para los casos de faltas leves o graves, mas no gravísimas. Aunque la vulneración a estos principios no fue planteada como cargo en la demanda, y no pudo serlo porque el demandante no tenía en mente la interpretación que a la postre adoptaría la Corte para salvar la constitucionalidad de la expresión demandada, la Sala debió tener en cuenta que, debido a las consecuencias contrarias a la Carta que se derivaban de tal entendimiento, la única alternativa constitucionalmente admisible era declarar la inexequibilidad del precepto acusado.

Fecha ut supra,

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO
MAURICIO GONZALEZ CUERVO
A LA SENTENCIA C-914/13**

Referencia: Expediente 9573.

Actor: Carlos Alberto López Cadena.

Demanda de inconstitucionalidad contra: algunos incisos de los artículos 16, 17, 19 y 20 de la Ley 1562 de 2012 *“Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional”*

Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

En el resolutivo tercero de la sentencia C-914 de 2013 la Corte declaró INEXEQUIBLES las expresiones *“serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo”*, contenida en el párrafo primero del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, y *“los integrantes principales y suplentes de las juntas regionales de invalidez, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo”*, del inciso primero del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, al entender que el Congreso confirió al reglamento la definición de elementos básicos de la estructura de las juntas de calificación de invalidez y con ello vulneró el artículo 150-7 de la Constitución, que establece una reserva legal que comprende el deber de definir el modo de designación de sus miembros y órganos de dirección principales.

Me aparto de la anterior decisión, en tanto que los segmentos normativos acusados cabían perfectamente en el ámbito de la potestad reglamentaria del Ejecutivo prevista en el artículo 189-11 de la Constitución. Máxime cuando en un caso similar la Corte en la sentencia C-1002 de 2004 advirtió con respecto de la naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez que el legislador no tiene el deber de regular en detalle todos y cada uno de los aspectos funcionales y operativos de dicha entidad y que bien podía deferir al Gobierno la reglamentación de aspectos tales como la forma de designación de los miembros de las juntas de calificación de invalidez.

Es así como el artículo 43 de la Ley 100 de 1993 fue encontrado constitucional al disponer que no se violentaba el principio de reserva de ley al permitir la integración de la Junta Nacional para la Calificación de los Riesgos de Invalidez *“por un número impar de miembros designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.”*¹⁵ La Corte en esa ocasión indicó:

“El artículo 43 de la Ley 100, al conferirle al Gobierno Nacional la potestad de reglamentar los aspectos concretos que desarrolló en relación con las juntas de calificación de invalidez, respetó el texto

¹⁵ Artículo derogado por el ahora inexecutable artículo 19 de la Ley 1562 de 2012.

constitucional que consagra la reserva de ley para la determinación de la estructura orgánica de las entidades del orden nacional de la administración. Para la Corte, el legislador estableció los principios funcionales, organizacionales y de competencia de las juntas de calificación de invalidez, asignándole al Gobierno Nacional la regulación de los aspectos vinculados con la ejecución y funcionamiento de la función de calificación de la invalidez. Cuando el legislador dispuso que el Gobierno reglamentara la integración, financiación y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez, esta Corte entiende que dicha reglamentación está llamada a contener las disposiciones que permitan la puesta en marcha de estos organismos, sin que en manera alguna pueda entenderse que la misma modificará los parámetros estructurales generales indicados en los artículos demandados.” (subrayas fuera de texto).

De lo anterior, no se explica como en el caso del artículo 43 de la Ley de la Ley 100 de 1993 fue constitucional que el legislador delegara al ejecutivo la designación de los miembros de la junta a través del Ministerio de Trabajo, y en esta ocasión, la Ley 1562 de 2012 empleando una fórmula similar al permitir que el Ministerio a través de un reglamento efectuara la referida designación es hallada inconstitucional.

De esta manera, me aparto totalmente de la decisión de inexecutable adoptada al no existir reserva de ley sobre la forma de integración de las juntas de calificación, en tanto que la ley define sus elementos básicos y delega apenas el proceso de elección de los miembros.

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado

SENTENCIA 01776 DE 2022

(Diciembre 02)

RESERVA DE LEY COMO CAUSAL DE NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS – Concepto / VALIDEZ DE REGLAMENTOS EJECUTIVOS O SECUNDUM LEGEM – Deben tener cobertura legal, ejecutar o desarrollar la ley a la que se encuentran ligados

La reserva de ley se torna en un límite inquebrantable de la potestad reglamentaria pues, habiéndose reservado un asunto al legislador, no es dable que la administración entre a regular los aspectos centrales de la materia en cuestión, ni tampoco es admisible el vaciamiento de las facultades que le competen a este, mediante la expedición de normas que carezcan de rango y fuerza legal. En los términos expuestos por esta Sala, una vez expedida la ley, podrán dictarse aquellos que se conocen como reglamentos ejecutivos o secundum legem, los cuales gozarán de validez en la medida en que tengan una adecuada cobertura legal, esto es, en cuanto se dediquen a ejecutar o desarrollar la ley a la que se encuentran inmediatamente ligados. Esto quiere decir que en aquellos casos solo habrá espacio para el reglamento, en la medida en que previamente haya una habilitación legal. Lo señalado en precedencia implica que, en los eventos en que por disposición expresa del constituyente la competencia es exclusiva del legislador no pueda el ejecutivo regular la materia.

VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL / ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LAS JUNTAS DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ

Al tratarse de entidades del orden nacional, y siguiendo lo dispuesto en el numeral [7](#) del artículo 150 de la Constitución Política, los elementos mínimos de las juntas de calificación de invalidez que le corresponde establecer al legislador son los siguientes: (i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de

designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.(...) Esta Sala encuentra que salvo los párrafos [tercero](#) y [cuarto](#) del artículo 5, el texto de la norma resulta contrario al principio de reserva de ley, debido a que fijó la estructura orgánica de las juntas de calificación, al establecer cómo se componen, cuál es el número de integrantes, qué profesiones deben tener, cómo se clasifican.(...) Luego, para la Sala es evidente que se invadió una competencia exclusiva del legislador, motivo por el cual se declarará la nulidad del artículo [5](#), salvo los párrafos [tres](#) y [cuatro](#) por las siguientes razones: En cuanto al párrafo [tercero](#), constituye una reproducción del texto del párrafo [segundo](#) del artículo 43 de la Ley 1562 de 2012. En cuanto al párrafo cuarto, esta Sala encuentra que no desarrolló la estructura orgánica de las juntas de calificación, por lo cual no está relacionado con la materia de reserva de ley. De otra parte, se considera que hay lugar a declarar la nulidad de los párrafos [1](#) y [2](#) del artículo 5 del Decreto 1352 de 2013 ya que en este se reglamentan aspectos propios de la estructura orgánica de las juntas de calificación, como la modificación de sus integrantes y la forma de conformar las salas de decisión. **NOTA DE**

RELATORIA: Sobre la conformación de las juntas de calificación, la exequibilidad condicionada del artículo 20 de la Ley 1652 de 2012 en cuanto a la amplitud de algunos de los supuestos en que facultan al Ministerio del Trabajo y la Procuraduría General de la Nación para iniciar de forma concurrente un trámite sancionatorio, y la importancia de determinar en abstracto en cuáles casos se presentará una afectación evidente del non bis in idem, y en cuáles será posible diferenciar los propósitos y fines de la regulación, ver: Corte Constitucional, sentencia [C-914](#) de 2013. Referente a la naturaleza de las juntas de calificación de invalidez, ver: Corte Constitucional, sentencia [C-1002](#) de 2004.

NORMA DEMANDADA: DECRETO [1352](#) DE 2013 (junio 26) MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL - ARTÍCULO 5 PARÁGRAFO [1](#) (Nulo) / DECRETO 1352 DE 2013 (junio 26) MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL - ARTÍCULO 5 PARÁGRAFO [2](#) (Nulo) / DECRETO 1352 DE 2013 (junio 26) MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL - ARTÍCULO 5 PARÁGRAFO [3](#) (No nulo) / DECRETO 1352 DE 2013 (junio 26) MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL - ARTÍCULO 5 PARÁGRAFO [4](#) (No nulo)

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 150 – NUMERAL 7 /
LEY [1562](#) DE 2012

VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL / PROVISIÓN DE LOS CARGOS DE INTEGRANTES Y MIEMBROS DE LA JUNTA DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ POR CONCURSO PÚBLICO

La primera parte del artículo 6 del Decreto 1563 de 2013 se limitó a reproducir las reglas establecidas en el artículo [142](#) del Decreto Ley 19 de 2012, pues reiteró la provisión de los cargos de miembros e integrantes de las juntas de calificación a través de concursos en los que se tenía que evaluar el conocimiento del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, así como de la experiencia profesional. En ese orden de ideas, se puede considerar que el artículo 6 (salvo los párrafos, (...)) del Decreto [1352](#) de 2013, constituye un verdadero reglamento ejecutivo, puesto que se limitó a desarrollar el procedimiento de selección que estableció el legislador extraordinario en el Decreto Ley [19](#) de 2012, es decir, el Gobierno Nacional complementó el contenido del decreto ley para detallarlo, desarrollarlo, o para preparar su ejecución, y, por lo tanto, no se desconoció el principio de reserva de ley en la materia. (...) Ahora bien, respecto de los párrafos del artículo [6](#) del Decreto [1352](#) de 2013 es preciso señalar lo siguiente: El párrafo [primero](#), estableció una disposición transitoria hasta que se realice el próximo concurso, por lo que no hay lugar a declarar su nulidad. Sin embargo, los párrafos [2](#) y [3](#) del artículo 6, contienen determinaciones sobre la conformación de las salas, nombramientos provisionales, selección directa, modificación de integrantes de las juntas que claramente hacen parte de la estructura orgánica de la entidad, por lo que se trata de aspectos sometidos a reserva de ley, y por lo tanto se declarará su nulidad. A partir de lo anterior, esta Sala considera que mientras que el artículo [6](#) del Decreto [1352](#) de 2013 (incluido el párrafo [1](#)) se ajusta al ordenamiento jurídico colombiano, hay lugar a declarar la nulidad de sus párrafos [2](#) y [3](#), por lo que así se establecerá en la parte resolutive de la presente providencia. **NOTA DE RELATORIA:** En cuanto al estudio de una demanda de inexequibilidad en contra del artículo [142](#) del Decreto Ley 19 de 2012 en el que se declaró ajustado a nuestra Constitución Política, ver: Corte Constitucional, sentencia C-120 de 2020.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 1353 DE 2013(junio 26) MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL - ARTÍCULO 6 – PARÁGRAFO 1 (No nulo) / DECRETO 1353 DE 2013 (junio 26) MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL - ARTÍCULO 6 – PARÁGRAFO 2 (Nulo) / DECRETO 1353 DE 2013 (junio 26) MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL - ARTÍCULO 6 – PARÁGRAFO 3 (Nulo)

FUENTE FORMAL: DECRETO 19 DE 2012 - ARTÍCULO [142](#) / DECRETO 1563 DE 2013 - ARTÍCULO 6 /

VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY / COMPOSICIÓN DE LAS JUNTAS DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ POR INTEGRANTES, TRABAJADORES Y MIEMBROS

En el caso del artículo [8](#) del Decreto 1352 de 2013, nuevamente se advierte que se trata de elementos que integran la estructura orgánica de la entidad, concretamente en lo referente al elemento humano. Es decir, en la norma acusada se estableció una clasificación, en la que se divide la composición de las juntas de calificación en integrantes, trabajadores y miembros. Nuevamente es preciso recordar que de conformidad con lo decidido en la sentencia C-306 de 2004, la estructura orgánica de las entidades públicas comprende los «elementos que integran el órgano, debiendo considerarse allí incluido, tanto lo relacionado con el elemento humano que lo conforma, es decir, los empleados y funcionarios que ponen al servicio del ente público su voluntad, como lo relacionado con su aspecto patrimonial, de conformidad con lo dispuesto por el respectivo ordenamiento jurídico». Luego, es evidente que se trata del aspecto orgánico de las juntas de calificación, que se refiere al elemento humano en los términos de la sentencia C-306 de 2004, por lo que este es un asunto reservado al legislador, que no podía fijar el presidente de la República a través del reglamento. **NOTA DE RELATORIA:** En cuanto a lo que comprende la estructura orgánica de las entidades públicas, los elementos que integran el órgano, estos son, elemento humano como lo relacionado con su aspecto patrimonial, ver: Corte Constitucional, sentencia C-306 de 2004.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 1352 DE 2013 - ARTÍCULO [8](#) (Nulo) MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY / ELEMENTO HUMANO DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DE LA JUNTAS DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ

Al analizar este artículo [artículo [9](#) Decreto 1352 de 2013] (sin el parágrafo, el cuál se analizará posteriormente en un cargo separado), se advierte nuevamente que se trata de cómo están conformadas las juntas de calificación, esto es, los empleados y funcionarios que se ponen al servicio del organismo del Sistema de la Seguridad Social. Es decir, se trata de aspectos que tienen que ver con la conformación del elemento humano de las juntas de calificación de invalidez, en este caso, lo que se considera es el personal administrativo, lo que constituye un aspecto puramente orgánico que debe ser determinado por el legislador y no por el presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1352 DE 2013 (junio 26) MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL - ARTÍCULO [9](#) (Nulo)

NO VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA IGUALDAD / LIMITACIÓN AL PERÍODO DE MIEMBROS DE LA JUNTA DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ

En el caso concreto [Parágrafo [tercero](#) del artículo 5 Decreto 1352 de 2013] , no se evidencia la existencia de un grupo de personas que estén teniendo un trato discriminatorio en la norma, pues todo aquel que sea nombrado como miembro de la junta de calificación sabe de antemano que solo puede ocupar ese cargo máximo por dos períodos consecutivos.(...) De esta manera que, siguiendo el hilo interpretativo realizado por la Corte, es posible concluir que en el presente asunto no se desconoció el artículo [13](#) de la Constitución Política, puesto que, si bien es cierto que la norma impuso un límite a los períodos de los integrantes de las juntas de calificación, todos aquellos que hagan parte de estas están sometidos a la misma regla, la cual no discrimina en razón a la de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Así mismo, es pertinente señalar que no existió un exceso en la potestad reglamentaria, puesto que la limitación a dos períodos fue fijada por la ley, y el ejecutivo simplemente reiteró esta restricción.(...) A partir de lo anterior, esta sala reitera que no se desconoció el derecho fundamental a

la igualdad, ya que el ejecutivo reiteró una limitación a la posibilidad de desempeñar por más de dos períodos el cargo de integrante de las juntas de calificación, y la medida no está dirigida a discriminar a ningún grupo poblacional, y resulta razonable puesto que a través de ella se permite la renovación de la conformación de las juntas de calificación.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 1352 DE 2013 (junio 26) MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL - ARTÍCULO 5 - PARÁGRAFO [TERCERO](#) (No nulo)

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO [13](#)

DERECHO A LA ESCOGENCIA DE OCUPACIÓN U OFICIO – No vulneración / LIMITACIÓN AL PERÍODO DE MIEMBROS DE LA JUNTA DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ

La Corte Constitucional indicó que si bien el legislador reguló el acceso al ejercicio de una función de carácter público al establecer una inhabilidad para quienes cumplen dos períodos, ello no implica que les impida escoger una profesión o un oficio, ni que defina los requisitos para su ejercicio, o para la obtención de un título .Por otra parte, en la sentencia [C-914](#) de 2013, la Corte Constitucional adujo que el demandante consideró que la participación en las juntas es una profesión, sin demostrar esa afirmación desde el punto de vista de las normas legales y constitucionales pertinentes. Esta Sala comparte el criterio expuesto por la Corte Constitucional, pues no se advierte vulneración alguna al derecho fundamental de escoger profesión u oficio, ya que no se está limitando la posibilidad de las personas de integrar las juntas de calificación, sino que simplemente se restringe la cantidad de períodos por los que pueden ocupar estas posiciones. **NOTA DE**

RELATORIA: Referente a la procedencia que el Estado restrinja la escogencia de profesión u oficio cuando las necesidades públicas así lo exijan, ver: Corte Constitucional, sentencia T-038 de 2015

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO [26](#) / LEY 1562 DE 2012 - ARTÍCULO 19 - PARÁGRAFO [2](#)

PODER PREFERENTE DISCIPLINARIO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN RELACIÓN CON LOS INTEGRANTES DE LAS JUNTAS DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ - / PRINCIPIO DE NON BIS IN IDEM – No vulneración

La Corte Constitucional decidió que en la aplicación del artículo [20](#) de la Ley 1562 de 2012, el Ministerio del Trabajo podrá adelantar las investigaciones correspondientes, siempre y cuando estas no hayan sido asumidas previamente por la Procuraduría, o sean requeridas por el órgano de control, en ejercicio del poder disciplinario preferente, que le confiere la Constitución Política. Es decir, dada la amplitud de algunos de los supuestos en que el Ministerio del Trabajo y la Procuraduría General de la Nación podrían iniciar de forma concurrente un trámite sancionatorio, es imposible determinar en abstracto en cuáles casos se presentará una afectación evidente del non bis in ídem, y en cuáles será posible diferenciar los propósitos y fines de la regulación, por lo que declaró la exequibilidad condicionada del artículo [20](#) de la Ley 1652 de 2012 en el entendido de que esta potestad solo puede ejercerse si (i) la Procuraduría no ha iniciado una investigación previamente por los mismos hechos, o (ii) la Procuraduría General de la Nación no reclama su poder preferente para llevarla a término, a pesar de haber sido iniciada por el Ministerio del Trabajo. Luego, esta sala considera que los parámetros señalados por la Corte Constitucional llevan a que en el presente, se declare la legalidad [Condicionada del inciso [segundo](#) del artículo 46 del Decreto 1352 de 2013, con la precisión establecida por el Alto Tribunal Constitucional, esto es, que esta potestad solo puede ejercerse si (i) la Procuraduría no ha iniciado una investigación previamente por los mismos hechos, o (ii) la Procuraduría General de la Nación no reclama su poder preferente para llevarla a término, a pesar de haber sido iniciada por el Ministerio del Trabajo. **NOTA DE RELATORIA:** Respecto del concepto de non bis in ídem, ver: Corte Constitucional, sentencia [C-181](#) de 13 de abril de 2016, M.P Gloria Stella Ortiz Delgado.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 1352 DE 2013 (junio 26) MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL - ARTÍCULO 46 – INCISO [2](#) (LEGALIDAD CONDICIONADA)

FUENTE FORMAL: LEY 1562 DE 2012 -ARTÍCULO [20](#)

VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY – Vulneración / INHABILIDAD A INTEGRANTES PRINCIPALES DE LAS JUNTAS DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ PARA PRESTAR ASESORÍA EN ASUNTOS RELACIONADOS DESPUÉS DEL RETIRO

Le está vedado al ejecutivo establecer inhabilidades, bien sea que tengan la naturaleza de prohibiciones o sanciones, motivo por el cual no se puede abrogar esa competencia, puesto que ello es facultad exclusiva del constituyente y del legislador.(...) Esta Sala advierte que el Gobierno Nacional, a través de la disposición contenida en el párrafo tercero del artículo [49](#) del Decreto 1352 de 2013, consagró una inhabilidad, esto es, una restricción al ejercicio o desempeño de un empleo, puesto que determinó que los integrantes principales de las Juntas de Calificación de Invalidez no pueden prestar a título personal o por interpuesta persona servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con sus funciones, en ninguna entidad durante y hasta por el término de dos (2) años después de su retiro como integrante principal de la Junta de Calificación de Invalidez, para lo cual no tenía competencia, puesto que, tal como se señaló previamente estas prohibiciones solo pueden ser establecidas en la Constitución Política o en la ley. Así las cosas, esta Sala señalará que se excedió la potestad reglamentaria ya que el ejecutivo estableció una inhabilidad, para lo cual carecía de competencia motivo por el cual se declarará la nulidad del párrafo tercero del artículo [49](#) del Decreto 1352 de 2013. **NOTA DE RELATORIA:** Referente a la reserva de ley en el establecimiento de inhabilidades, ver: C. de E., Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 19 de septiembre de 2013, Rad. 11001-03-28-000-2012-00051-00, M.P Alberto Yepes Barreiro.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 1352 DE 2013 (junio 26) MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL - ARTÍCULO 49 – PARÁGRAFO [3](#) (Nulo) FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO [6](#) / LEY 1562 DE 2012 - ARTÍCULO [19](#)

NULIDAD POR SUSTRACCIÓN DE MATERIA / HONORARIOS DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO DE LA JUNTA DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ

A partir de las sentencias de la Corte Constitucional es evidente que los honorarios de los integrantes y miembros de las juntas de calificación de invalidez deben ser sufragados por las entidades de previsión social y nada se señaló respecto del personal administrativo, puesto que en la ley no se concibió la existencia de este personal. En el artículo [16](#) de la Ley 1562 de 2012 se estableció que será conforme a la reglamentación que determine el Ministerio de Trabajo la integración, administración operativa y financiera de las Juntas de Calificación de Invalidez y que estas tienen personería jurídica, sin embargo, tal como se señaló en el acápite preliminar, la expresión (i) “serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo”, contenida en el párrafo [primero](#) del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, fue declarada inexecutable, por lo que la integración de las juntas de calificación se rige por lo dispuesto en los artículos [42](#) y [43](#) de la Ley 100 de 1993, en los que se dispuso que estos particulares son nombrados directamente por el ministerio. Sin embargo, no se hizo referencia al «reconocimiento» de honorarios y salarios del personal administrativo, ya que, como se señaló anteriormente, en la ley no se concibió su existencia. A partir de lo anterior, dado que conforme a la presente sentencia no existe ninguna disposición de orden legal sobre el personal administrativo de las juntas de calificación, no es posible hacer un pronunciamiento relativo a la forma en que se reconoce y paga lo que estos devengan bien sea a título de salarios y prestaciones sociales, como a título de honorarios. Luego, se entiende que este párrafo se debe declarar nulo por sustracción de materia. **NOTA DE RELATORIA:** Respecto del reconocimiento de salarios y prestaciones sociales de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez, ver: Corte Constitucional, sentencia T-045 de 2013. Frente al mismo tema, ver: Corte Constitucional, sentencia T-256 de 2019.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 1352 DE 2013 (junio 26) MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL - ARTÍCULO 9 [PARÁGRAFO](#) (Nulo)

FUENTE FORMAL: LEY 1562 DE 2012 - ARTÍCULO [16](#) / DECRETO 2463 DE 2001 - ARTÍCULO [11](#) / LEY 100 DE 1993 - ARTÍCULO 43 – PARÁGRAFO [1](#)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., dos (2) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 11001-03-25-000-2013-01776-00 (4697-2013)

Demandante: CARLOS ALBERTO LÓPEZ CADENA

Demandado: LA NACIÓN – MINISTERIO DEL TRABAJO

Tema: Legalidad de los artículos [5](#), [6](#), [8](#) y [9](#) (incluido el [parágrafo](#)), inciso [segundo](#) del artículo 46, y [parágrafo tercero](#) del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013. – reserva legal - exceso en la potestad reglamentaria – derecho a la igualdad – libertad de escoger profesión u oficio – non bis in ídem.

LEY [1437](#) DE 2011 – SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

I. ASUNTO

La Sala de la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado decide la demanda de nulidad interpuesta por Carlos Alberto López Cadena en contra de los artículos [5](#), [6](#), [8](#) y [9](#); inciso [segundo](#) del artículo 46 y párrafo [tercero](#) del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013.

II. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones

El texto de las disposiciones demandadas es el siguiente:

«DECRETO 1352 DE 2013

(junio 26)

D.O. 48.834, junio 27 de 2013

por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política y los artículos 16, 17, 18, 19 y 20 de la Ley 1562 de 2012, y

(...)

Artículo 5°. Conformación de las Juntas de Calificación de Invalidez. Las Juntas de Calificación de Invalidez se integrarán de acuerdo con las listas de elegibles conformadas a través del concurso efectuado por el Ministerio del Trabajo.

El periodo de vigencia de funcionamiento de las juntas será de tres (3) años a partir de la fecha de posesión de los integrantes de cada Junta que señale el Ministerio del Trabajo.

El Ministerio del Trabajo determinará la conformación de las Juntas de Calificación de Invalidez y como mínimo tendrá el siguiente número de integrantes:

1. Junta Nacional de Calificación de Invalidez

Se conforma por cinco (5) integrantes, así:

a) Tres (3) médicos: Dos (2) con título de especialización en Salud Ocupacional o Medicina del Trabajo o Laboral y uno (1) con título de especialización en Fisiatría, con una experiencia mínima de cinco (5) años en su especialidad;

b) Un (1) Psicólogo, con título de especialización en Salud Ocupacional con una experiencia profesional mínima de cinco (5) años;

c) Un (1) Terapeuta Físico u Ocupacional, con título de especialización en Salud Ocupacional, con una experiencia profesional mínima de cinco (5) años.

En la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, se podrán conformar el número de salas de decisión que determine el Ministerio del Trabajo, las cuales cada una deberá contar como mínimo con los cinco (5) integrantes y con los perfiles señalados en los literales a), b) y c) del presente numeral.

2. Juntas Regionales de Calificación de Invalidez

Las Juntas Regionales se clasificarán en Tipo A y Tipo B, y su conformación será de tres (3) integrantes, así:

a) Dos (2) médicos, los cuales deben tener especialización en Medicina Laboral o Medicina del Trabajo o Salud Ocupacional y contar con una experiencia mínima de cinco (5) años;

b) Un (1) Psicólogo o Terapeuta Físico u Ocupacional, con título de especialización en Salud Ocupacional con una experiencia profesional mínima de cinco (5) años.

Las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez Tipo A, son: Bogotá y Cundinamarca, Valle del Cauca, Antioquia, Atlántico, Bolívar, Santander, Norte de Santander, Magdalena, Córdoba, Sucre, Cesar, Quindío, Risaralda, Caldas, Nariño, Cauca, Huila, Tolima, Boyacá y Meta.

Las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez Tipo B, son: Arauca, Chocó, Guajira, Putumayo, Guaviare, Vaupés, Caquetá, Casanare, Guainía, Vichada, Amazonas y San Andrés y Providencia.

En las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, se podrán conformar el número de salas de decisión que determine el Ministerio del Trabajo, las cuales cada una deberá contar como mínimo con los tres (3) integrantes y con los perfiles señalados en los literales a) y b) del presente numeral.

Parágrafo 1°. En cualquier momento el Ministerio del Trabajo podrá definir juntas regionales con la misma conformación de cinco (5) integrantes de la Junta Nacional.

En este caso, de conformarse salas de decisión en estas juntas, deberán contar con cinco (5) integrantes cada una.

Parágrafo 2°. El Ministerio del Trabajo designará los integrantes suplentes, teniendo en cuenta el orden de la lista de elegibles.

Parágrafo 3°. De conformidad con el parágrafo 2° del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no podrán permanecer más de dos (2) periodos continuos en las juntas.

Parágrafo 4°. La no posesión de las personas designadas por el Ministerio del Trabajo como integrantes principales o suplentes generará su exclusión de la lista de elegibles.

Artículo 6°. Proceso de selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez. El Ministerio del Trabajo por intermedio de una universidad de reconocido prestigio y con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, de conformidad con el artículo 142 del Decreto ley 19 de 2012, realizará un concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez establecerá la lista de elegibles mediante la cual se conformarán sus miembros e integrantes, a partir del mayor puntaje.

Los términos y bases del concurso establecerán los parámetros y criterios para desarrollar el proceso de selección de los integrantes, como mínimo deberá incluir:

a) Conocimientos del manejo de los Manuales de Calificación de las personas objeto de dictamen que puedan llegar a juntas como: Manual Único de Calificación de Invalidez, Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, los manuales usados para la calificación en los regímenes de excepción conforme al presente decreto, así como las normas sobre el procedimiento, proceso de calificación del origen, pérdida de la capacidad laboral u

ocupacional, fecha de estructuración y demás normas técnicas y jurídicas relacionadas, así como conocimientos respecto al Sistema General de Seguridad Social Integral, Código Disciplinario Único y demás requeridas para el ejercicio de sus funciones;

b) Experiencia mínima requerida de conformidad con el artículo anterior;

c) Pruebas psicotécnicas de personalidad y aptitudes.

De igual forma establecerá los términos y bases del concurso para desarrollar el proceso de selección del miembro de la junta denominado Director Administrativo y Financiero, que como mínimo deberá incluir conocimientos respecto al Sistema General de Seguridad Social Integral, Código Disciplinario Único, normatividad vigente sobre el funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, conocimiento sobre el manejo adecuado de los recursos públicos, conocimientos financieros, conocimientos en las modalidades de contratación laboral y de prestación de servicios.

Parágrafo 1°. El Ministerio del Trabajo a partir de la vigencia del presente decreto y hasta que se realice el próximo concurso, podrá nombrar de manera provisional integrantes para las juntas actuales y las que hagan falta por conformar y su periodo de actuación será hasta culminar el periodo de vigencia de los actuales integrantes utilizando para ello la lista de elegibles vigente.

Si una vez agotada esta lista, aún faltan juntas por conformarse, podrá seleccionarse directamente sus integrantes sin concurso y con las hojas de vida que el Ministerio del Trabajo tenga disponibles y que cumplan con los requisitos exigidos en el artículo de conformación de juntas de calificación de invalidez.

Parágrafo 2°. El Ministerio del Trabajo podrá modificar el número de los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez y de salas de decisión, atendiendo las

necesidades propias de la región conforme a las estadísticas de procesos de calificación, población atendida y el funcionamiento de la junta.

Parágrafo 3°. El Ministerio del Trabajo podrá conformar cuantas salas de decisión sean requeridas, en cualquier momento con las listas de elegibles vigentes y su funcionamiento será hasta iniciar el periodo de la nueva Junta.

Artículo 8°. Integrantes, miembros y trabajadores de las juntas de calificación de invalidez. Las Juntas Regionales y la Nacional tendrán el siguiente personal:

- 1. Integrantes: Son los médicos, psicólogos o terapeutas, quienes emiten los correspondientes dictámenes.*
- 2. Miembros: Son aquellas personas que son designadas para ejercer funciones de Director Administrativo y Financiero, existiendo uno (1) por cada junta, sin importar el número de salas que existan.*
- 3. Trabajadores: Los trabajadores de las Juntas se dividen en trabajadores dependientes e independientes, los dependientes se rigen por el código sustantivo de trabajo y los independientes con contrato de prestación de servicios conforme a las normas civiles.*

Artículo 9°. Personal administrativo de las Juntas de Calificación de Invalidez. Las Juntas Regionales y la Nacional tendrán el siguiente personal administrativo que está conformado por:

- 1. Director Administrativo y Financiero, con experiencia profesional de cinco (5) años, de los cuales mínimo tres (3) deben ser en temas relacionados con funciones administrativas y financieras, será seleccionado mediante concurso.*

2. Contador público con vinculación laboral o por prestación de servicios, con experiencia profesional mínima de dos (2) años.

3. Revisor fiscal vinculado mediante contrato de prestación de servicios, con experiencia relacionada mínima de dos (2) años.

4. Personal de apoyo profesional, administrativo y asistencial según se requiera.

Parágrafo. Corresponde a los integrantes principales y miembros de las respectivas juntas el reconocimiento de salarios, prestaciones sociales, seguridad social y demás derechos consagrados en las normas laborales vigentes del personal con vinculación laboral, así como de los honorarios del personal con prestación de servicios.

(...)

Artículo 46. Competencia del Ministerio del Trabajo. El Ministerio del Trabajo realizará visitas de supervisión, inspección y control administrativo, operativo y de gestión financiera de las Juntas de Calificación de Invalidez, y verificará, entre otros aspectos, los tiempos de resolución de casos, la notificación y participación de las partes involucradas en los procesos de calificación, violación de los términos de tiempo y procedimientos del presente decreto y de la reglamentación del Sistema General de Riesgos Laborales.

Previa investigación y con el cumplimiento del debido proceso, el Director Territorial del Ministerio del Trabajo, podrá imponer multas en forma particular a cada integrante de las Juntas hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes según la gravedad de la falta, las cuales serán a favor del Fondo de Riesgos Laborales.

La primera instancia de las sanciones e investigaciones administrativas corresponden al Director Territorial, y la segunda instancia será la Dirección de Riesgos Laborales.

(...)

Artículo 49. Impedimentos y recusaciones. Los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez estarán sujetos al régimen de impedimentos y recusaciones aplicable a los Jueces de la República, conforme con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil, o las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.

El integrante tan pronto como advierta la existencia de alguna causal de impedimento, dentro de los tres (3) días siguientes de su conocimiento, lo manifestará con escrito motivado al Director Administrativo y Financiero, quien convocará a los integrantes principales de la Junta o sala según sea el caso para que resuelvan el impedimento o la recusación, la decisión deberá ser firmada por la mayoría de sus integrantes; en caso de que lo consideren infundado le devolverán el expediente al integrante que lo venía conociendo.

Aceptado el impedimento o recusación, el Director Administrativo y Financiero, procederá a llamar al suplente o a solicitar a la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo un integrante ad hoc según sea el caso.

Parágrafo 1°. A los integrantes suplentes y los que sean designados ad hoc no se les aplicarán los impedimentos establecidos en el artículo 19 de la Ley 1562 del 2012, pero no podrán tener ninguna relación directa o indirecta con la entidad o institución que calificó en primera oportunidad o que presentó la inconformidad, si se presentara esta circunstancia, el Director Administrativo y Financiero, solicitará otro ad hoc.

Parágrafo 2°. Para el trámite del impedimento o recusación, se surtirán los procedimientos y términos establecidos en el Código de Procedimiento Civil y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Parágrafo 3°. Los integrantes principales de las Juntas de Calificación de Invalidez no podrán prestar a título personal o por interpuesta persona servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con sus funciones, en ninguna Entidad durante y hasta por el término de dos (2) años después de su retiro como integrante principal de la Junta de Calificación de Invalidez.

El integrante principal y suplente de la Junta de Calificación de Invalidez, no podrá de manera indefinida prestar a título personal o por interpuesta persona servicios de asistencia, representación o asesoría en los asuntos concretos que conoció en ejercicio de sus funciones».

2.2. Normas violadas y concepto de la violación.

El demandante invocó las siguientes normas:

- De la Constitución Política: artículos [6](#), [13](#), [25](#), [26](#), [29](#), [53](#), 150 numeral [7](#) y 189, numeral [11](#).

- Ley 1562 de 2012: artículo [16](#), e inciso [segundo](#) del artículo 19.

Primer cargo. En relación con los artículos [5](#), [6](#), [8](#) y [9](#) del Decreto 1352 de 2013, afirmó que son contrarios al principio de reserva de ley, toda vez que fijar la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez es una competencia exclusiva del Congreso de la República de acuerdo con el numeral [7º](#) del artículo 150 de la Constitución Política de 1991.

Para sustentar su dicho argumentó que, la Corte Constitucional en la sentencia C-306 de 2004 señaló que corresponde al legislador crear, suprimir o fusionar entidades del orden nacional y establecer sus objetivos y estructura orgánica, y que para tal efecto debe determinar elementos tales como: (i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y su consecuente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

Con fundamento en la sentencia en referencia indicó que el Congreso debe señalar cuáles son los órganos superiores de dirección y administración de las juntas de calificación de invalidez, así como la forma de integración y designación de sus titulares, por lo que no era posible trasladarle esta función al Gobierno Nacional.

De manera que, en la sentencia [C-1002](#) de 2004 se hizo referencia expresa a la naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez, y se estableció que se trata de entidades del orden nacional, por lo que su estructura orgánica la debe fijar el legislador.

Segundo cargo. Respecto de los artículos [5](#), [6](#), [8](#) y [9](#) del Decreto 1352 de 2013, manifestó que el Gobierno Nacional no se limitó a expedir un reglamento, sino que ejerció una facultad legislativa, lo que va en contra del principio de reserva de ley, y excedió el alcance del inciso segundo del artículo [16](#) de la Ley 1562, pues en este expresamente se concedieron facultades para «reglamentar» la Ley [1562](#) de 2012.

Tercer cargo. Para el demandante el parágrafo tercero del artículo [5º](#) del Decreto 1352 de 2013 es contrario al derecho fundamental a la igualdad, puesto que limita el derecho de los miembros de las juntas nacionales y regionales de calificación de invalidez a permanecer en estas máximo por dos períodos, sin que exista una justificación y sin que la medida sea proporcional.

Cuarto Cargo. En relación con el parágrafo tercero del artículo [5](#) del Decreto 1352 de 2013 adujo que este vulnera el derecho fundamental a escoger profesión u oficio

contenido en el artículo [26](#) de la Constitución Política, pues no existe en la norma una justificación de la limitación en la conformación de las juntas de invalidez a dos períodos, por lo que resulta arbitraria y rompe el núcleo esencial del derecho invocado.

Quinto cargo. El demandante señaló que el inciso segundo del artículo [46](#) del Decreto 1352 de 2013 es contrario al artículo [29](#) de la Constitución Política, concretamente en el aparte en el que estableció que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho, puesto que en el artículo [55](#) del Código Disciplinario Único se establece la sanción de multa que es concurrente con la prevista en la norma demandada.

Sexto cargo. Respecto del [parágrafo](#) tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013 indicó que este resulta contrario a lo dispuesto en el artículo [6](#) de la Constitución Política pues contiene una inhabilidad para prestar servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones del cargo por el término de los dos años posteriores al retiro como integrante de la junta, y estas solo pueden ser establecidas por el legislador.

Séptimo cargo. Según el demandante el [parágrafo](#) del artículo 9 del Decreto 1352 de 2013 debe ser declarado nulo, porque es contrario a lo establecido en el artículo [16](#) de la Ley 1562 de 2012, ya que le traslada la responsabilidad sobre salarios, prestaciones sociales y demás derechos consagrados en normas laborales a los miembros de las juntas de calificación individualmente considerados, cuando esta recae en la persona jurídica.

2.3. La reforma de la demanda

El señor López Cadena reformó la demanda para señalar que se presentó un hecho sobreviniente, consistente en la expedición de la sentencia [C-914](#) de 2013 en la que se declaró la inexequibilidad de las siguientes expresiones de la Ley [1562](#) de 2012:

i) “serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo”, contenida en el párrafo primero del artículo [16](#), y (ii) “los integrantes principales y suplentes de las juntas regionales de invalidez, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo”, contenida en el inciso [1º](#) del artículo 19.

2.4. Contestación de la demanda.

El Ministerio del Trabajo^[1] solicitó que se niegue la nulidad de los artículos demandados, con fundamento en los siguientes argumentos:

En relación con el primer cargo de nulidad, sostuvo que el Decreto [1352](#) de 2013 no desconoció el texto del numeral [7](#) del artículo 150 de la Constitución Política que establece la reserva de ley para la creación de entidades del orden nacional. Ello, porque la Corte Constitucional en la sentencia [C-914](#) de 2013 encontró que los artículos [16](#), [17](#), [19](#) y [20](#) de la Ley 1562 de 2012 se encuentran ajustados a la Carta Política, y como consecuencia de esto, afirmó que las facultades ejercidas a través del Decreto [1352](#) de 2013 tienen un fundamento legal claro.

Adicionalmente, sostuvo que el legislador creó las juntas de calificación de invalidez, estableció su estructura y los parámetros para que el gobierno las reglamentara.

Respecto del segundo cargo, en el que se solicitó la nulidad de los artículos [5](#), [6](#), [8](#) y [9](#) del Decreto 1352 de 2013 por ser contrarios al artículo [16](#) de la Ley 1562 de 2012, adujo que estas normas no fueron expedidas en contra de lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia [C-914](#) de 2013.

Bajo la misma idea precisó que, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de las siguientes expresiones del artículo [16](#) de la Ley 1562 de 2012: «serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo»; y «los integrantes principales y suplentes de las juntas regionales de invalidez, en

número impar serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo».

A partir de esto, puso de presente que el Decreto [1352](#) de 2013 fue expedido por el presidente de la República y no por el Ministerio del Trabajo, motivo por el cual no se excedió la potestad reglamentaria.

En cuanto al tercer cargo de violación, relativo a la vulneración del derecho a la igualdad por la limitación que se encuentra en el párrafo tercero del artículo [5](#) del Decreto 1352 de 2013 en relación con el periodo máximo como miembros de las juntas de calificación, manifestó que de ninguna manera se puede considerar violado este derecho fundamental, ya que la restricción no es discriminatoria, ni otorga un trato diferencial a ningún grupo poblacional.

En relación con el cuarto cargo, en el que se solicitó la nulidad del párrafo del artículo [5](#) del Decreto 1352 de 2013 por ser contrario al derecho fundamental para escoger profesión u oficio, sostuvo que para ser miembro de las juntas lo único que se requiere es pertenecer al área de la salud, y en el acto demandado no existe ninguna restricción para los profesionales del sector, por lo que no se desconoce la norma invocada.

Respecto del quinto cargo, en el que se solicita que se declare la nulidad del inciso [segundo](#) del artículo 46 del Decreto 1352 de 2013 por desconocer el principio de *non bis in idem*, puso de presente que este ya fue resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia [C-914](#) de 2013, al revisar la constitucionalidad del artículo [20](#) de la Ley 1562 de 2012, en la cual se indicó que la competencia sancionatoria del Ministerio del Trabajo no es incompatible con la conferida a la Procuraduría General de la Nación.

En cuanto al sexto cargo, relativo a la nulidad del párrafo tercero del artículo [49](#) del Decreto 1352 de 2013 por ser contrario a lo dispuesto en el artículo [6](#) de la Constitución Política y [19](#) de la Ley 1562 de 2012, indicó que la inhabilidad allí establecida, está dirigida a que no se presenten conflictos de interés.

Finalmente en lo que atañe al último cargo, en el que se solicitó la nulidad del [parágrafo](#) del artículo 9 del Decreto 1352 de 2013 por ser contrario al artículo [16](#) de la Ley 1562 de 2012, en cuanto estableció que los miembros de las juntas de calificación responden directamente por los salarios y prestaciones sociales de los trabajadores, afirmó que la disposición se encuentra justificada porque la persona jurídica no tiene recursos propios ni patrimonio.

2.5. La suspensión provisional de los artículos [5](#), [6](#), [8](#) y [9](#) del Decreto 1352 de 2013.

El despacho ponente declaró la suspensión provisional de las anteriores disposiciones con base en las siguientes consideraciones:

«En este caso, no es necesario hacer valoraciones probatorias, ya que para realizar el referido análisis basta con una confrontación de los artículos demandados con las normas superiores invocadas por el actor.

En efecto, de lo expuesto surge la violación alegada, motivo por el cual se decretará la medida cautelar solicitada, suspendiendo, mientras se adelanta el proceso, los efectos de los artículos [5](#), [6](#), [8](#) y [9](#) del Decreto Reglamentario 1352 de 2013, acto administrativo demandado. Lo anterior con base en los siguientes razonamientos:

- Porque la Ley [1562](#) de 2012 concedió facultades al Ministerio de Trabajo para expedir la reglamentación para: - el trámite de la segunda instancia que corresponde a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, respecto de las regionales;
- La integración, administración operativa y financiera, los términos en tiempo y procedimiento para la expedición de dictámenes, funcionamiento y la inspección, vigilancia y control de estos aspectos, así como la regionalización del país para los efectos de funcionamiento de las Juntas, escala de honorarios a sus integrantes, procedimientos operativos y recursos de reposición y apelación; - para regir a los integrantes de las Juntas Nacional y regionales de la Calificación de Invalidez; - para organizar dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la

referida ley, la estructura y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez como parte de la estructura del Ministerio de Trabajo;- para designar los integrantes principales y suplentes de las Juntas Regionales y Nacional, en número impar;- fijar los honorarios de los integrantes de las juntas;- implementar un Plan Anual de Visitas para realizar la supervisión, inspección y control administrativo, operativo y de gestión financiera de las Juntas de Calificación de Invalidez y verificará, entre otros aspectos, los tiempos de resolución de casos, la notificación y participación real de las partes involucradas en los procesos, el cumplimiento del debido proceso y el respeto de los derechos legales de todas las partes.

Dicha reglamentación está prevista en el Decreto [1352](#) de 2000 “Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones” expedido en uso de las facultades reglamentarias conferidas por los artículos [16](#), [17](#), [18](#), [19](#) y [20](#) de la Ley 1562 del 11 de junio de 2012.

Luego, por virtud del Decreto demandado [1352](#) de 26 de junio 2013, el Ministerio de Trabajo desarrollo la facultad deferida por la Ley [1562](#) dentro de los parámetros señalados por el legislador.

- Porque el artículo 189 numeral [11](#) de la Constitución Política señala que corresponde al Presidente (sic) de la República como Jefe de Estado (sic), Jefe del Gobierno (sic) y Suprema Autoridad Administrativa: 11.- Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Esta potestad no se advierte desarrollada al amparo de la reserva del legislador contemplada en el artículo 150- numeral [7](#) de la Carta Política que señala: “Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; ...” y las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de invalidez son organismos del Sistema de la Seguridad Social del orden nacional, de creación legal,

adscritas al Ministerio de Trabajo con personería jurídica, de derecho privado, sin ánimo de lucro.

Si bien es cierto la norma demandada se fundamenta en la Ley [1562](#) de 2012, era posible deducir que el Ministerio de Trabajo se extralimitó en su potestad reglamentaria, porque por disposición constitucional las normas de la referida Ley no podían habilitar el desarrollo reglamentario de un tema sujeto a reserva legal.

Cierto es que al hacerlo, se constata que el Congreso de la República difirió a la potestad reglamentaria la definición de elementos básicos de la estructura de las juntas de calificación de invalidez, que hacen parte de la estructura de la administración pública, violando así el mandato expreso del artículo [150-7](#), explicado en la sentencia [C-1002](#) de 2004, y el cual comprende el deber de definir el modo de designación de sus miembros y órganos de dirección principales, invadiendo la reserva de ley.

Sobre el particular, esta Corporación se ha pronunciado respecto de la potestad reglamentaria señalando que:

“Las facultades reglamentarias establecidas por el artículo 189 numeral [11](#) de la Carta, tal como lo ha sostenido la Sala en reiteradas oportunidades, fueron instituidas por el Constituyente como un mecanismo tendiente a garantizar la cumplida ejecución de las leyes, siendo ese el único fin autorizado por ese mandato superior. Así las cosas, al hacer uso de tales potestades, el ejecutivo debe inspirarse en el único propósito de aclarar y hacer mucho más explícita la norma de carácter legal, en orden a facilitar su adecuada interpretación, ejecución y cumplimiento y viabilizar su estricta observancia. En ese contexto, ha de entenderse que las potestades a que alude el [artículo](#) constitucional anteriormente transcrito, no pueden ser ejercidas para ampliar o restringir los alcances de la Ley, apartándose de su sentido original y auténtico” (negritas fuera de texto).

Visto lo anterior y dado el marco constitucional y legal que encuadra los artículos demandados del Decreto Reglamentario cuestionado en el presente proceso, puede

concluirse que los artículos [5º](#), [6º](#), [8º](#), y [9º](#) del Decreto Reglamentario [1352](#) de 2013 a cuyos textos se circunscribe la demanda de nulidad, y cuya razón de ser no puede ser superada por la medida cautelar solicitada, deben ser suspendidos provisionalmente, pues del análisis efectuado surge que al deferirse al reglamento la definición de elementos básicos de la estructura de las juntas de calificación de invalidez, que hacen parte de la estructura de la administración pública se quebrantó el principio de reserva legal dado que el ejecutivo reglamento una materia que por expreso mandato superior es indelegable por parte del legislador en el reglamento. Debe recordarse que la discusión no gira en torno a cuál es el mecanismo adecuado para acceder a las juntas, sino el respeto por la reserva de ley»^[2].

2.6. Decisiones relevantes en el curso de la audiencia inicial

En el curso de la audiencia inicial, que se llevó a cabo el 14 de febrero de 2020^[3], debido a que no se presentaron excepciones previas, se fijó el litigio en los siguientes términos:

«Teniendo en cuenta la demanda, su reforma y la contestación, el problema jurídico a resolver consiste en determinar si el acto demandado vulneró los artículos [6](#), [13](#), [25](#), [26](#), [29](#), [53](#), 150 numeral [7](#), 189 numeral [11](#) de la Constitución Política y los artículos 16, inciso [2](#), y [19](#) de la Ley 1562 de 2012, es decir, si el acto demandado es contrario al principio de reserva de ley para la determinación de la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez, como entidades del orden nacional; si es contrario a los derechos fundamentales a la igualdad y a la libertad de escoger ocupación u oficio; a la garantía del non bis in ídem y al derecho al debido proceso; si el decreto demandado no adelantó una labor de reglamentación sino de legislación al determinar al detalle los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y designación de los titulares de las juntas de calificación de invalidez»^[4].

2.5. Alegatos de conclusión

Dentro de la audiencia inicial, se corrió traslado para alegar de conclusión en los términos establecidos en el inciso final del artículo [181](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En esta etapa, el apoderado del Ministerio del Trabajo solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda^[5], para lo cual reiteró los argumentos de la contestación de la demanda.

Adicionalmente, sostuvo que no existe reserva legal en la materia como quiera que los miembros de las juntas son privados que ejercen funciones públicas.

Por su parte, el señor López Cadena ratificó los argumentos de la demanda y señaló que en el caso concreto se produjo la figura del decaimiento del acto administrativo respecto de los artículos [5](#), [6](#), [8](#) y [9](#) del Decreto 1352 de 2013, porque en la sentencia [C-914](#) de 2013 se expulsaron del ordenamiento jurídico las normas en que se fundamentaron estas disposiciones.

2.6. Concepto del ministerio público

El agente del ministerio público no rindió concepto en el caso concreto.

III. CONSIDERACIONES

Como no se observa causal que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes consideraciones.

3.1. Competencia.

El Consejo de Estado es competente para conocer en única instancia de la demanda contra los artículos 5, 6, 8 y 9, inciso segundo del artículo 46, y parágrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011.

3.2. Problema jurídico.

De acuerdo con la fijación del litigio, los problemas jurídicos que la Sala debe resolver son los siguientes:

- Determinar si los artículos [5](#), [6](#), [8](#) y [9](#) del Decreto 1352 de 2013 son contrarios al contenido del numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, para lo cual será necesario establecer si existía reserva de ley para la fijación de la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez, como entidades del orden nacional.
- Establecer si los artículos [5](#), [6](#), [8](#) y [9](#) del Decreto 1352 de 2013 se deben declarar nulos por exceder el texto del artículo [16](#) de la Ley 1562, pues en este expresamente se concedieron facultades para «reglamentar» la ley [1562](#) de 2012 y no para legislar.
- La Sala se pronunciará respecto de la demanda de nulidad del parágrafo tercero del artículo [5](#) del Decreto 1352 de 2013, para establecer si vulnera el derecho fundamental a la igualdad, en los términos que señala el demandante, esto es, que limita el derecho de los miembros de las juntas nacionales y regionales de calificación de invalidez a permanecer en estas máximo por dos períodos, sin que exista una justificación para esta restricción.
- Determinar si el parágrafo [tercero](#) del artículo 5 del Decreto 1352 de 2013 desconoce el derecho fundamental a la escogencia de ocupación u oficio, por limitar a dos períodos la posibilidad de ser nombrado miembro de las juntas de calificación.

- Establecer si el inciso [segundo](#) del artículo 46 del Decreto 1352 de 2013 debe ser declarado nulo por desconocer el principio de *non bis in idem* y al derecho al debido proceso, al permitir una doble sanción de los miembros de las juntas de calificación de invalidez.

- Decidir si el artículo [49](#) del Decreto 1352 de 2013 resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución Política puesto que contiene una inhabilidad para prestar servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones del cargo por el término de los dos años posteriores al retiro como integrante de la junta, y estas solo pueden ser establecidas por el legislador.

- Establecer si el [parágrafo](#) del artículo 9 del Decreto 1352 de 2013 debe ser declarado nulo, por ser contrario a lo establecido en el artículo [16](#) de la Ley 1562 de 2012, ya que le traslada la responsabilidad sobre salarios, prestaciones sociales y demás derechos consagrados en normas laborales a los miembros de las juntas de calificación individualmente considerados, cuando esta debe recaer en la persona jurídica.

3.4. Análisis de los cargos.

De manera previa, la Sala considera pertinente hacer referencia a la sentencia C-914 de 2013, en la cual la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley 1652 de 2012 que fueron desarrolladas a través del Decreto [1352](#) de 2013. Estudio, que resulta relevante para resolver los cuestionamientos aquí planteados.

3.4.1 Sentencia C- 914 de 2013- contenido y Alcance-.

En dicha providencia la Corte analizó de fondo dos cargos de inexequibilidad, y se inhibió de otros cinco. En cuanto a lo primero realizó el siguiente análisis:

En la demanda que dio origen al proceso se solicitó que se declarara la inexequibilidad del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, en el que se modificó la redacción del artículo 42 de la Ley 100 de 1993, porque a juicio de la parte demandante, se establecieron amplios poderes de reglamentación de la administración y funcionamiento de las juntas de calificación en cabeza del Ministerio del Trabajo lo cual desconoce el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política.

Al resolver el cargo, la Corte Constitucional indicó que, tal como se expuso en la sentencia C –306 de 2004, en virtud de lo establecido en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso debe señalar la estructura y objetivos de las entidades del orden nacional, incluyendo los siguientes elementos: i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados” (C-306/04).

Además, con base en la sentencia C – 1002 de 2004 afirmó que el Legislador debe definir los órganos superiores de dirección y administración de las juntas, y la forma de integración y de designación de sus titulares.

A partir de lo anterior, señaló que las juntas de calificación de invalidez son entidades del orden nacional, y que, a pesar de ello, en las normas demandadas no se determinaron los órganos superiores de dirección y administración, ni la forma de integración y designación de los titulares de las juntas. Por el contrario, delegó esa tarea al desarrollo reglamentario, según se desprende de la lectura del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, en los apartes demandados.

Sostuvo que el artículo 19 de la ley 1562 de 2012 viola el mandato de reserva de ley y la prohibición de delegar la designación de los miembros de las juntas, al prever que se integren en número impar, según la reglamentación del Ministerio del Trabajo.

Para concluir, señaló:

«Al respecto, la Sala considera, en primer término, que no resulta claro que la facultad de designar sea más amplia que la de establecer el modo de designación de los miembros de un órgano de la entidad pública y, en segundo lugar, que el argumento a fortiori no resulta aceptable en el estudio de un cargo por violación de la reserva de ley porque por medio de esta se establece una prohibición expresa al Ejecutivo para definir determinados aspectos por vía reglamentaria.

En ese sentido, la reserva legal define una competencia privativa del Congreso, sin detenerse a indicar en qué grado debe ejercerse, o en qué grado algunos aspectos podrían ser objeto de desarrollo reglamentario. El Constituyente eligió las materias que, en su concepto, deben ser objeto de discusión democrática y entre esos aspectos incluyó (según la interpretación constante de este Tribunal) el modo de designación de los órganos de dirección de las entidades del orden nacional, como las juntas de calificación de invalidez. Debe recordarse entonces que la reserva de ley es una manifestación del principio democrático y del principio de separación de funciones entre las distintas ramas del poder público.

Además de ello, el razonamiento según el cual quien puede lo más puede lo menos no resulta aplicable en este escenario porque la cláusula general de competencia de los órganos del poder público prevé que estos solo pueden ejercer las funciones expresamente definidas en el orden jurídico, tal como se desprende de los artículos 6º y 121 de la Carta Política. En ese sentido, el adagio citado solo tendría validez en una versión restringida: quien puede lo más puede lo menos, siempre que esté amparado por una norma que le confiera competencia, o, contrario sensu, siempre que el asunto objeto de desarrollo no haga parte de las facultades que privativamente el Constituyente entregó a otro órgano, en este caso, al Congreso de la República. En consecuencia, la Sala declarará la inexequibilidad de los fragmentos cuestionados en el cargo primero del escrito de demanda.

Ahora bien, la Sala constata que el Ministerio del Trabajo ya ha efectuado la reglamentación prevista en la Ley 1562 de 2012 y que en ella se prevén diversas etapas y requisitos para que el propio Ministerio designe a los miembros de las

juntas. Podría considerarse entonces superfluo un pronunciamiento sobre el asunto, tomando en cuenta que la reglamentación ha seguido el camino previamente previsto por el Legislador, en la Ley 100 de 1993.

Sin embargo, ello implicaría resolver un problema abstracto de constitucionalidad a partir de un hecho concreto de carácter contingente, pues así como en esta oportunidad el Ministerio siguió un camino inspirado en la legislación del año 1993, en otra eventual regulación podría apartarse por completo de ese esquema y, como las juntas hacen parte de la estructura de la administración pública, invadir la reserva de ley. Por ese motivo, debe recordarse que la discusión no gira en torno a cuál es el mecanismo adecuado para acceder a las juntas, sino el respeto por la reserva de ley. Es esa la ratio decidendi de la sentencia C-1002 de 2004, precedente relevante para la definición del cargo propuesto por el actor. Y ese precedente indica que corresponde al Congreso y no al Gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria, determinar la estructura de las juntas y el modo de designación de sus miembros.

Al declarar inexecutable los apartes demandados, debe entenderse que el modo de elección será aquel previsto en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993. Pero nada obsta para que el Ministerio desarrolle el mecanismo que seguirá internamente al momento de efectuar esas designaciones, siempre que no desborde el marco legislativo correspondiente».

Con base en ello declaró inexecutable las expresiones (i) «serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo», contenida en el párrafo primero del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, y (ii) «los integrantes principales y suplentes de las juntas regionales de invalidez, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo», contenida en el inciso 1º del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012.

Es importante destacar que a partir de lo anterior, quedó vigente la redacción del artículo 42 de la Ley 100 de 1993 en la que se estableció que las comisiones estarán compuestas por un número impar de expertos, designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

De otra parte, la Corte se pronunció respecto de la demanda de inexecución del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, en el que se dispuso:

«Artículo 20. Supervisión, inspección y control de las Juntas de Calificación de Invalidez. El Ministerio de Trabajo implementará un Plan Anual de Visitas para realizar la supervisión, inspección y control administrativo, operativo y de gestión financiera de las Juntas de Calificación de Invalidez y verificará, entre otros aspectos, los tiempos de resolución de casos, la notificación y participación real de las partes involucradas en los procesos, el cumplimiento del debido proceso y el respeto de los derechos legales de todas las partes.

Así mismo implementará un sistema de información sobre el estado de cada proceso en trámite y **podrá imponer multas en forma particular a cada integrante de las juntas hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales, graduales según la gravedad de la falta, por violación a las normas, procedimientos y reglamentación del Sistema General de Riesgos Laborales.** Los recaudos por multas serán a favor del Fondo de Riesgos Laborales.

Parágrafo. La Contraloría General de la República tendrá el control fiscal sobre los dineros que ingresen a las Juntas de Calificación de Invalidez por ser dineros de carácter público.

La Procuraduría General de la Nación tendrá el control disciplinario sobre los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez por ser particulares que ejercen funciones públicas».

En relación con este cargo de inexecución la Corte Constitucional sostuvo que el principio de *non bis in idem* no prohíbe de manera absoluta la existencia de juzgamientos diversos por el mismo hecho, por ejemplo, cuando una conducta es objeto de reproche penal y disciplinario, a lo que agregó que la evaluación sobre el

respeto por este derecho supone determinar si se presenta una “triple identidad” de persona, causa y objeto en las sanciones supuestamente concurrentes.

En cuanto a la identidad de persona, puso de presente que se presentaría en la aplicación de los artículos 20 de la Ley 1562 de 2012 y 55 del Código Disciplinario Único, en tanto los miembros de las juntas de calificación de invalidez serían los destinatarios de ambas disposiciones.

Respecto de la identidad de objeto, indicó que el carácter amplio e indeterminado de los supuestos en que se podrían imponer las sanciones a las que se refiere el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, tales como el incumplimiento de las reglas del sistema de riesgos profesionales, o la extralimitación de funciones, encajan también en tipos disciplinarios.

Ahora bien, dado que en ambos casos sería procedente la imposición de multas, bajo parámetros de proporcionalidad, indicó que de alguna manera existiría identidad de objeto.

Por último, en cuanto a la identidad de causa, puso de presente que en algunas ocasiones podrían coincidir las finalidades de las sanciones impuestas por la Procuraduría y las que impone el Ministerio del Trabajo, en la medida en que en ambas reside una función pública.

Por ello, la Corte Constitucional decidió que en aplicación del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, el Ministerio del Trabajo podrá adelantar las investigaciones correspondientes, siempre y cuando estas no hayan sido asumidas previamente por la Procuraduría, o sean requeridas por el órgano de control en ejercicio del poder disciplinario preferente, que le confiere la Constitución Política.

Es decir, dada la amplitud de algunos de los supuestos en que el Ministerio del Trabajo y la Procuraduría General de la Nación podrían iniciar de forma concurrente un trámite sancionatorio, es imposible determinar en abstracto en cuáles casos se

presentará una afectación evidente del non bis in idem, y en cuáles será posible diferenciar los propósitos y fines de la regulación, por lo **que declaró la exequibilidad condicionada del artículo 20 de la Ley 1652 de 2012** en el entendido de que esta potestad solo puede ejercerse si (i) la Procuraduría no ha iniciado una investigación previamente por los mismos hechos, o (ii) la Procuraduría General de la Nación no reclama su poder preferente para llevarla a término, a pesar de haber sido iniciada por el Ministerio del Trabajo.

Ahora bien, en cuanto a lo segundo, esto es, los cargos frente a los cuales se inhibió de conocer de fondo la Corte Constitucional, es pertinente precisar que esto ocurrió en relación con la demanda de inexequibilidad del parágrafo 2 del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, que determinaba que los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no podrán permanecer más de dos 2 periodos continuos.

A juicio del alto tribunal el cargo no cumplió con el parámetro de suficiencia exigido, que consiste en demostrar que existen dos grupos (personas, situaciones, etc) que se encuentran en igual posición desde un punto de vista fáctico, y que esos grupos reciben un trato distinto por parte del legislador, sin que exista una razón constitucionalmente legítima que justifique esa diferenciación.

Sobre el particular precisó que, el demandante no explicó cuáles son esos dos grupos, ni presenta ningún criterio de comparación para asumir el estudio de una eventual violación al derecho a la igualdad.

En aplicación del principio *pro actione*, sostuvo que inclusive si se está sugiriendo que la comparación (el juicio de igualdad) debe realizarse entre los destinatarios de la inhabilidad (miembros que hayan ejercido por dos períodos continuos), de una parte, y las demás personas que cumplan los requisitos para ejercer esa función, de otra, no se cumple con el requisito de suficiencia, pues no se explicó por qué el Congreso de la República, en ejercicio de su competencia general de expedir las leyes, tendría vedado establecer diferencias de trato entre quienes ya han ejercido esa función y quienes nunca lo han hecho, ni aporta el criterio de comparación en

torno al cual debería resolverse un problema de igualdad en el caso objeto de estudio.

En lo atinente a la vulneración del derecho fundamental a escoger profesión u oficio, la Corte Constitucional indicó que las normas demandadas no se dirigen a establecer los requisitos o las condiciones para ejercer una profesión u obtener un título profesional. En tal sentido, si el legislador regula el acceso al ejercicio de una función de carácter público al establecer una inhabilidad para quienes cumplen dos períodos, ello no implica que les impida escoger una profesión o un oficio, ni que defina los requisitos para su ejercicio, o para la obtención de un título.

El error argumentativo es entonces doble en este acápite. De una parte, el actor considera que la participación en las juntas es una profesión, sin demostrar esa afirmación desde el punto de vista de las normas legales y constitucionales pertinentes; de otra, asume que las normas demandadas reglamentaron el ejercicio de esa profesión, sin que ello se desprenda de su tenor literal y del alcance general que esta Corte ha dado a la libertad establecida en el artículo 26 superior.

Recapitulación:

La Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de las expresiones (i) «serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo», contenida en el parágrafo primero del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, y (ii) «los integrantes principales y suplentes de las juntas regionales de invalidez, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo», contenida en el inciso 1º del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, por la violación del principio de reserva de ley. En ese orden de ideas, en la sentencia citada se indicó que la integración de las juntas de calificación se rige por lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, es decir que la designación de los integrantes y miembros la hace el ministerio del trabajo.

Por otra parte, declaró la exequibilidad condicionada del artículo 20 de la Ley 1652 de 2012 en el entendido de que esta potestad solo puede ejercerse si (i) la Procuraduría

no ha iniciado una investigación previamente por los mismos hechos, o (ii) la Procuraduría General de la Nación no reclama su poder preferente para llevarla a término, a pesar de haber sido iniciada por el Ministerio del Trabajo.

Ahora bien, a pesar de que se inhibió para pronunciarse acerca de los cargos de inexequibilidad del parágrafo 2 del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012 por la presunta vulneración de los derechos a la igualdad y el de escoger profesión u oficio, realizó precisiones que serán tenidas en cuenta al momento de abordar similares argumentos en la presente controversia.

Análisis de los cargos propuestos

3.4.1. Desconocimiento de la reserva de ley para la fijación de la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez, como entidades del orden nacional.

- La reserva de ley como causal de nulidad de los actos administrativos.

En relación con la reserva de ley como causal de nulidad de los actos administrativos, esta Sala^[6] ha puesto de presente que la Constitución Política de 1991 determinó que en algunas materias precisas, la regulación se realice a través de una fuente del derecho en particular, en este caso, la ley, lo que significa que su expedición se debe realizar bien sea a través de (i) una ley en sentido formal, es decir aquella que surge del legislador ordinario o (ii) a través de decretos leyes, proferidos en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la República.

Dentro de las materias que requieren reserva de ley, el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política dispone:

«**ARTICULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta».

La reserva de ley constituye una garantía para los asociados de que los temas de mayor relevancia e interés social y económico serán objeto de una amplia deliberación, de manera que se garantice el principio democrático, lo que le otorga legitimidad a la norma de derecho resultante, y, por ende, no es posible regular estas materias por medio de reglamentos, ya que estos tienen menor jerarquía normativa.

Así las cosas, la reserva de ley se torna en un límite inquebrantable de la potestad reglamentaria pues, habiéndose reservado un asunto al legislador, no es dable que la administración entre a regular los aspectos centrales de la materia en cuestión, ni tampoco es admisible el vaciamiento de las facultades que le competen a este, mediante la expedición de normas que carezcan de rango y fuerza legal ^[7].

En los términos expuestos por esta Sala, una vez expedida la ley, podrán dictarse aquellos que se conocen como reglamentos ejecutivos o *secundum legem*, los cuales gozarán de validez en la medida en que tengan una adecuada cobertura legal, esto es, en cuanto se dediquen a ejecutar o desarrollar la ley a la que se encuentran inmediatamente ligados. Esto quiere decir que en aquellos casos solo habrá espacio para el reglamento, en la medida en que previamente haya una habilitación legal.

Lo señalado en precedencia implica que, en los eventos en que por disposición expresa del constituyente la competencia es exclusiva del legislador no pueda el ejecutivo regular la materia.

- La naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez.

En la sentencia C-1002 de 2004 la Corte Constitucional estableció la naturaleza de las juntas de calificación de invalidez en los siguientes términos:

«a. Naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez.

De acuerdo con el contenido de los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, las juntas de calificación de invalidez son organismos de creación legal, conformados por particulares que tienen a su cargo la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social. A simple vista podría pensarse que como los miembros de las juntas de calificación de invalidez son particulares, dichas juntas son entidades privadas.

Sin embargo, diferentes rasgos permiten a la Corte llegar a una conclusión distinta, que obliga a considerar a las juntas de calificación de invalidez como organismos del Sistema de Seguridad Social del orden nacional. || El primer criterio [...] es que las juntas de calificación de invalidez son entes de creación legal; para su constitución no interviene la voluntad privada. En segundo lugar, su estructura general está determinada por la ley, lo que indica que no es la iniciativa privada la que señala su composición interna. Adicionalmente, las juntas de calificación de invalidez desempeñan funciones públicas, como son las relacionadas con la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema general de la seguridad social. || En otro sentido, la composición de las juntas de calificación de invalidez está asignada a una autoridad del nivel central de la administración pública: el Ministerio de la Protección Social, autoridad encargada de la vigilancia y control de las juntas.

(...)

Adicionalmente, [...] emiten decisiones que constituyen el fundamento jurídico autorizado, de carácter técnico científico, para proceder con el reconocimiento de las prestaciones sociales cuya base en derecho es la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social [...] Por demás, los dictámenes

expedidos por las juntas de calificación de invalidez se producen previo agotamiento de los procedimientos de calificación de invalidez fijados por el Gobierno Nacional, elemento del cual es posible inferir que no es la iniciativa privada la que determina la forma en que debe verificarse la pérdida de la capacidad laboral, sino el Estado mismo, a partir de la reglamentación que expida al efecto.

De otro lado, la competencia de las juntas de calificación de invalidez se encuentra expresamente delimitada por la ley, en cuanto que dichos órganos no pueden realizar función distinta a la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema. El hecho de que su competencia exclusiva haya sido definida por el legislador y que los particulares que se desempeñan en las juntas no puedan extenderla a otros aspectos de la seguridad social, sin quebrantar con ello la finalidad institucional del organismo, denota también que el objeto institucional del mismo es de naturaleza pública y no privada.

Como las competencias de las juntas de calificación de invalidez se ejercen de conformidad con la ley, su competencia también se encuentra definida y organizada por el legislador, no por los particulares. [...]

Como las competencias asignadas a las juntas de calificación de invalidez son exclusivas, la calificación de la pérdida de la capacidad laboral con efectos obligatorios no ha sido asignada por el legislador a otro particular, lo cual da a entender que la función asignada es una función pública, en donde no convergen las fuerzas de la iniciativa privada ni las disposiciones sobre competencia comercial. [...]

Así pues, a manera de conclusión, esta Corte considera que las juntas de calificación de invalidez son verdaderos órganos públicos pertenecientes al sector de la seguridad social que ejercen una función pública pese a que los miembros encargados de evaluar la pérdida de capacidad laboral sean particulares

“b- Reserva de ley en la regulación de la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez

Teniendo en cuenta lo anterior y considerando que las juntas de calificación de invalidez son organismos del Sistema de Seguridad Social, esta Corte encuentra que las mismas hacen parte de la estructura general de la administración pública. (...) Ahora bien, al establecerse que las juntas de calificación de invalidez son entidades del orden nacional que se incorporan a la estructura de la administración pública, fuerza es concluir que su estructura orgánica debe estar diseñada por el legislador.

Tal consecuencia se impone a partir de la lectura del numeral 7º del Artículo 150 constitucional, que señala que corresponde al legislador establecer la estructura orgánica de dichas entidades. [...]

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, la estructura orgánica de las entidades públicas comprende los “elementos que integran el órgano, debiendo considerarse allí incluido, tanto lo relacionado con el elemento humano que lo conforma, es decir, los empleados y funcionarios que ponen al servicio del ente público su voluntad, como lo relacionado con su aspecto patrimonial, de conformidad con lo dispuesto por el respectivo ordenamiento jurídico” [Sentencia C-306 de 2004].

Más concretamente, la Sentencia C-306 de 2004 [...] indicó que la estructura orgánica de las entidades públicas comprendía ciertos elementos particulares, inherentes al acto de creación de las mismas. Dichos elementos son (i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

De lo anterior se sigue que si la Constitución Política ha reservado a la ley la función de determinar la estructura orgánica de las entidades públicas del orden nacional, no le corresponde al Gobierno, mediante un decreto reglamentario, adelantar esa labor. Por tanto, de comprobarse que alguno de los elementos que componen la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez se dejó a la voluntad del

Gobierno, para que la haga efectiva a través de un decreto reglamentario, la conclusión que habría que imponer es que dicha delegación es inexecutable.

Para la Corte Constitucional, con la excepción que será hecha en su momento, los artículos 42 y 43 contienen elementos de la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez, por lo que no puede afirmarse, como lo hace el demandante que la ley delegó en el decreto reglamentario la estructuración de dichas entidades»^[8].

De conformidad con la sentencia transcrita, al tratarse de entidades del orden nacional, y siguiendo lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, los elementos mínimos de las juntas de calificación de invalidez que le corresponde establecer al legislador son los siguientes: (i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

El caso concreto

En el caso concreto se observa que a través del Decreto 1352 de 2013 el Gobierno Nacional reglamentó la Ley 1562 de 2012.

A continuación, se hará un análisis de cada uno de los artículos demandados:

«Artículo 5°. Conformación de las Juntas de Calificación de Invalidez. Las Juntas de Calificación de Invalidez se integrarán de acuerdo con las listas de elegibles conformadas a través del concurso efectuado por el Ministerio del Trabajo.

El periodo de vigencia de funcionamiento de las juntas será de tres (3) años a partir de la fecha de posesión de los integrantes de cada Junta que señale el Ministerio del Trabajo.

El Ministerio del Trabajo determinará la conformación de las Juntas de Calificación de Invalidez y como mínimo tendrá el siguiente número de integrantes:

1. Junta Nacional de Calificación de Invalidez

Se conforma por cinco (5) integrantes, así:

a) Tres (3) médicos: Dos (2) con título de especialización en Salud Ocupacional o Medicina del Trabajo o Laboral y uno (1) con título de especialización en Fisiatría, con una experiencia mínima de cinco (5) años en su especialidad;

b) Un (1) Psicólogo, con título de especialización en Salud Ocupacional con una experiencia profesional mínima de cinco (5) años;

c) Un (1) Terapeuta Físico u Ocupacional, con título de especialización en Salud Ocupacional, con una experiencia profesional mínima de cinco (5) años.

En la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, se podrán conformar el número de salas de decisión que determine el Ministerio del Trabajo, las cuales cada una deberá contar como mínimo con los cinco (5) integrantes y con los perfiles señalados en los literales a), b) y c) del presente numeral.

2. Juntas Regionales de Calificación de Invalidez

Las Juntas Regionales se clasificarán en Tipo A y Tipo B, y su conformación será de tres (3) integrantes, así:

a) Dos (2) médicos, los cuales deben tener especialización en Medicina Laboral o Medicina del Trabajo o Salud Ocupacional y contar con una experiencia mínima de cinco (5) años;

b) Un (1) Psicólogo o Terapeuta Físico u Ocupacional, con título de especialización en Salud Ocupacional con una experiencia profesional mínima de cinco (5) años.

Las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez Tipo A, son: Bogotá y Cundinamarca, Valle del Cauca, Antioquia, Atlántico, Bolívar, Santander, Norte de Santander, Magdalena, Córdoba, Sucre, Cesar, Quindío, Risaralda, Caldas, Nariño, Cauca, Huila, Tolima, Boyacá y Meta.

Las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez Tipo B, son: Arauca, Chocó, Guajira, Putumayo, Guaviare, Vaupés, Caquetá, Casanare, Guainía, Vichada, Amazonas y San Andrés y Providencia.

En las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, se podrán conformar el número de salas de decisión que determine el Ministerio del Trabajo, las cuales cada una deberá contar como mínimo con los tres (3) integrantes y con los perfiles señalados en los literales a) y b) del presente numeral.

Parágrafo 1°. En cualquier momento el Ministerio del Trabajo podrá definir juntas regionales con la misma conformación de cinco (5) integrantes de la Junta Nacional. En este caso, de conformarse salas de decisión en estas juntas, deberán contar con cinco (5) integrantes cada una.

Parágrafo 2°. El Ministerio del Trabajo designará los integrantes suplentes, teniendo en cuenta el orden de la lista de elegibles.

Parágrafo 3°. De conformidad con el parágrafo 2° del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no podrán permanecer más de dos (2) periodos continuos en las juntas.

Parágrafo 4°. La no posesión de las personas designadas por el Ministerio del Trabajo como integrantes principales o suplentes generará su exclusión de la lista de elegibles.

Esta Sala encuentra que salvo los parágrafos tercero y cuarto del artículo 5, el texto de la norma resulta contrario al principio de reserva de ley, debido a que fijó la estructura orgánica de las juntas de calificación, al establecer cómo se componen, cuál es el número de integrantes, qué profesiones deben tener, cómo se clasifican.

Es preciso indicar que de conformidad con lo decidido en la sentencia C – 306 de 2004, la estructura orgánica de las entidades públicas comprende los «elementos que integran el órgano, debiendo considerarse allí incluido, tanto lo relacionado con el elemento humano que lo conforma, es decir, los empleados y funcionarios que ponen al servicio del ente público su voluntad, como lo relacionado con su aspecto patrimonial, de conformidad con lo dispuesto por el respectivo ordenamiento jurídico».

Luego, para la Sala es evidente que se invadió una competencia exclusiva del legislador, motivo por el cual se declarará la nulidad del artículo 5, salvo los parágrafos tres y cuatro por las siguientes razones:

En cuanto al parágrafo tercero, constituye una reproducción del texto del parágrafo segundo del artículo 43 de la Ley 1562 de 2012.

En cuanto al párrafo cuarto, esta Sala encuentra que no desarrolló la estructura orgánica de las juntas de calificación, por lo cual no está relacionado con la materia de reserva de ley.

De otra parte, se considera que hay lugar a declarar la nulidad de los párrafos 1 y 2 del artículo 5 del Decreto 1352 de 2013 ya que en este se reglamentan aspectos propios de la estructura orgánica de las juntas de calificación, como la modificación de sus integrantes y la forma de conformar las salas de decisión.

En este punto, es importante poder de relieve que, la sentencia C- 914 de 2013, aclaró que en el ámbito de las juntas sus integrantes principales equivalen también a sus órganos de dirección superior. Luego se concluye que toda regulación que se realice respecto de los miembros, tiene un efecto directo sobre la estructura de dichas entidades.

Entonces, se procederá a analizar las demás disposiciones demandadas por violación de la reserva de ley.

Al respecto, el texto del artículo 6 es el siguiente:

«Artículo 6°. Proceso de selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez. El Ministerio del Trabajo por intermedio de una universidad de reconocido prestigio y con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, de conformidad con el artículo 142 del Decreto ley 19 de 2012, realizará un concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez establecerá la lista de elegibles mediante la cual se conformarán sus miembros e integrantes, a partir del mayor puntaje.

Los términos y bases del concurso establecerán los parámetros y criterios para desarrollar el proceso de selección de los integrantes, como mínimo deberá incluir:

a) Conocimientos del manejo de los Manuales de Calificación de las personas objeto de dictamen que puedan llegar a juntas como: Manual Único de Calificación de Invalidez, Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, los manuales usados para la calificación en los regímenes de excepción conforme al presente decreto, así como las normas sobre el procedimiento, proceso de calificación del origen, pérdida de la capacidad laboral u ocupacional, fecha de estructuración y demás normas técnicas y jurídicas relacionadas, así como conocimientos respecto al Sistema General de Seguridad Social Integral, Código Disciplinario Único y demás requeridas para el ejercicio de sus funciones;

b) Experiencia mínima requerida de conformidad con el artículo anterior;

c) Pruebas psicotécnicas de personalidad y aptitudes.

De igual forma establecerá los términos y bases del concurso para desarrollar el proceso de selección del miembro de la junta denominado Director Administrativo y Financiero, que como mínimo deberá incluir conocimientos respecto al Sistema General de Seguridad Social Integral, Código Disciplinario Único, normatividad vigente sobre el funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, conocimiento sobre el manejo adecuado de los recursos públicos, conocimientos financieros, conocimientos en las modalidades de contratación laboral y de prestación de servicios.

Parágrafo 1º. El Ministerio del Trabajo a partir de la vigencia del presente decreto y hasta que se realice el próximo concurso, podrá nombrar de manera provisional integrantes para las juntas actuales y las que hagan falta por conformar y su periodo de actuación será hasta culminar el periodo de vigencia de los actuales integrantes utilizando para ello la lista de elegibles vigente.

Si una vez agotada esta lista, aún faltan juntas por conformarse, podrá seleccionarse directamente sus integrantes sin concurso y con las hojas de vida que el Ministerio

del Trabajo tenga disponibles y que cumplan con los requisitos exigidos en el artículo de conformación de juntas de calificación de invalidez.

Parágrafo 2°. El Ministerio del Trabajo podrá modificar el número de los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez y de salas de decisión, atendiendo las necesidades propias de la región conforme a las estadísticas de procesos de calificación, población atendida y el funcionamiento de la junta.

Parágrafo 3°. El Ministerio del Trabajo podrá conformar cuantas salas de decisión sean requeridas, en cualquier momento con las listas de elegibles vigentes y su funcionamiento será hasta iniciar el periodo de la nueva Junta.

Por su parte, el artículo 142 del Decreto 19 de 2012, dispuso:

«ARTICULO 142. CALIFICACIÓN DEL ESTADO DE INVALIDEZ. El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, quedará así:

(...)

Parágrafo 1. Para la selección de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, el Ministerio del Trabajo tendrá en cuenta los siguientes criterios:

La selección se hará mediante concurso público y objetivo, cuya convocatoria se deberá hacer con no menos de dos (2) meses de antelación a la fecha del concurso e incluirá los criterios de ponderación con base en los cuales se seleccionará a los miembros de estos organismos. La convocatoria deberá publicarse en un medio de amplia difusión nacional.

Dentro de los criterios de ponderación se incluirán aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, el cual se realizará a través de una entidad académica de reconocido prestigio. Los resultados del concurso serán públicos y los miembros de las Juntas serán designados por el Ministro del Trabajo, comenzando por quienes obtuvieran mayor puntaje.

La conformación de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez podrá ser regionalizada y el manejo de sus recursos será reglamentado por el Gobierno Nacional de manera equitativa. El proceso de selección de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez se financiará con recursos del Fondo de Riesgos Profesionales.

Parágrafo 2. Las entidades de seguridad social, los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Invalidez y los profesionales que califiquen serán responsables solidariamente por los dictámenes que produzcan perjuicios a los afiliados o a los Administradores del Sistema de Seguridad Social Integral, cuando este hecho esté plenamente probado".

Inciso adicionado por la Ley 1562 de 2012, artículo 18. Sin perjuicio de lo establecido en este artículo, respecto de la calificación en primera oportunidad, corresponde a las Juntas Regionales calificar en primera instancia la pérdida de capacidad laboral, el estado de invalidez y determinar su origen.

Inciso adicionado por la Ley 1562 de 2012, artículo 18. A la Junta de Calificación Nacional compete la resolución de las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las Juntas Regionales.

Inciso adicionado por la Ley 1562 de 2012, artículo 18. La calificación se realizará con base en el manual único para la calificación de invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, vigente a la fecha de calificación, que deberá contener los criterios técnicos-científicos de evaluación y calificación de pérdida de capacidad

laboral porcentual por sistemas ante una deficiencia, discapacidad y minusvalía que hayan generado secuelas como consecuencia de una enfermedad o accidente».

De conformidad con el texto del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, la selección de los miembros de las juntas de calificación de invalidez se debe hacer por medio de concurso público, luego, se trata de una materia que ya se desarrolló en una norma con fuerza material de ley. En esta, se determinó que en los criterios de ponderación deben incluir aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, además señaló la posibilidad de operar por regiones.

Así las cosas, la primera parte del artículo 6 del Decreto 1563 de 2013 se limitó a reproducir las reglas establecidas en el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, pues reiteró la provisión de los cargos de miembros e integrantes de las juntas de calificación a través de concursos en los que se tenía que evaluar el conocimiento del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, así como de la experiencia profesional.

En ese orden de ideas, se puede considerar que el artículo 6 (salvo los párrafos, aspecto sobre el que se regresará a continuación) del Decreto 1352 de 2013, constituye un verdadero reglamento ejecutivo, puesto que se limitó a desarrollar el procedimiento de selección que estableció el legislador extraordinario en el Decreto Ley 19 de 2012, es decir, el Gobierno Nacional complementó el contenido del decreto ley para detallarlo, desarrollarlo, o para preparar su ejecución, y, por lo tanto, no se desconoció el principio de reserva de ley en la materia.

Es importante poner de presente que en la sentencia C – 120 de 2020 la Corte Constitucional analizó una demanda de inexequibilidad en contra del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012 y lo declaró ajustado a nuestra Constitución Política.

En esa oportunidad los demandantes consideraron que el permitir que la misma entidad que tiene que asumir la obligación del pago de las pensiones sea la que

realice la primera evaluación viola los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social.

La Corte Constitucional consideró que la medida es razonable por cuanto propende hacia un fin legítimo (lograr agilizar y hacer más eficiente el trámite), mediante el ejercicio de una facultad regulativa (establecer una competencia) que es idónea para lograr el fin que se busca (evitar que los trámites en los que las aseguradoras consideran que sí hay lugar a una pérdida de capacidad laboral y ocupacional tengan que esperar a que se adelante el proceso administrativo ante las juntas regionales).

Ahora bien, respecto de los párrafos del artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 es preciso señalar lo siguiente:

El párrafo primero, estableció una disposición transitoria hasta que se realice el próximo concurso, por lo que no hay lugar a declarar su nulidad.

Sin embargo, los párrafos 2 y 3 del artículo 6, contienen determinaciones sobre la conformación de las salas, nombramientos provisionales, selección directa, modificación de integrantes de las juntas que claramente hacen parte de la estructura orgánica de la entidad, por lo que se trata de aspectos sometidos a reserva de ley, y por lo tanto se declarará su nulidad.

A partir de lo anterior, esta Sala considera que mientras que el artículo 6 del Decreto 1352 de 2013 (incluido el párrafo 1) se ajusta al ordenamiento jurídico colombiano, hay lugar a declarar la nulidad de sus párrafos 2 y 3, por lo que así se establecerá en la parte resolutive de la presente providencia.

Continuando con el estudio de la violación del principio de reserva de ley, es preciso analizar el texto del artículo 8, que señaló:

Artículo 8°. Integrantes, miembros y trabajadores de las juntas de calificación de invalidez. Las Juntas Regionales y la Nacional tendrán el siguiente personal:

1. Integrantes: Son los médicos, psicólogos o terapeutas, quienes emiten los correspondientes dictámenes.
2. Miembros: Son aquellas personas que son designadas para ejercer funciones de Director Administrativo y Financiero, existiendo uno (1) por cada junta, sin importar el número de salas que existan.
3. Trabajadores: Los trabajadores de las Juntas se dividen en trabajadores dependientes e independientes, los dependientes se rigen por el código sustantivo de trabajo y los independientes con contrato de prestación de servicios conforme a las normas civiles.

En el caso del artículo 8 del Decreto 1352 de 2013, nuevamente se advierte que se trata de elementos que integran la estructura orgánica de la entidad, concretamente en lo referente al elemento humano.

Es decir, en la norma acusada se estableció una clasificación, en la que se divide la composición de las juntas de calificación en integrantes, trabajadores y miembros.

Nuevamente es preciso recordar que de conformidad con lo decidido en la sentencia C – 306 de 2004, la estructura orgánica de las entidades públicas comprende los «elementos que integran el órgano, debiendo considerarse allí incluido, tanto lo relacionado con el elemento humano que lo conforma, es decir, los empleados y funcionarios que ponen al servicio del ente público su voluntad, como lo relacionado con su aspecto patrimonial, de conformidad con lo dispuesto por el respectivo ordenamiento jurídico».

Luego, es evidente que se trata del aspecto orgánico de las juntas de calificación, que se refiere al elemento humano en los términos de la sentencia C – 306 de 2004, por lo que este es un asunto reservado al legislador, que no podía fijar el presidente de la República a través del reglamento.

Por último, el texto del artículo 9 es el siguiente:

Artículo 9°. Personal administrativo de las Juntas de Calificación de Invalidez. Las Juntas Regionales y la Nacional tendrán el siguiente personal administrativo que está conformado por:

1. Director Administrativo y Financiero, con experiencia profesional de cinco (5) años, de los cuales mínimo tres (3) deben ser en temas relacionados con funciones administrativas y financieras, será seleccionado mediante concurso.
2. Contador público con vinculación laboral o por prestación de servicios, con experiencia profesional mínima de dos (2) años.
3. Revisor fiscal vinculado mediante contrato de prestación de servicios, con experiencia relacionada mínima de dos (2) años.
4. Personal de apoyo profesional, administrativo y asistencial según se requiera.

Parágrafo. Corresponde a los integrantes principales y miembros de las respectivas juntas el reconocimiento de salarios, prestaciones sociales, seguridad social y demás derechos consagrados en las normas laborales vigentes del personal con vinculación laboral, así como de los honorarios del personal con prestación de servicios».

Al analizar este artículo (sin el párrafo, el cuál se analizará posteriormente en un cargo separado), se advierte nuevamente que se trata de cómo están conformadas las juntas de calificación, esto es, los empleados y funcionarios que se ponen al servicio del organismo del Sistema de la Seguridad Social.

Es decir, se trata de aspectos que tienen que ver con la conformación del elemento humano de las juntas de calificación de invalidez, en este caso, lo que se considera es el personal administrativo, lo que constituye un aspecto puramente orgánico que debe ser determinado por el legislador y no por el presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria.

Esta sala se relevará de analizar el segundo problema jurídico, debido a que se trata de las disposiciones declaradas nulas.

3.4.2. Análisis del cargo de nulidad del párrafo tercero del artículo 5 del Decreto 1352 de 2013, por ser contrario al derecho fundamental a la igualdad.

El texto de la disposición demandada es el siguiente:

«Párrafo 3°. De conformidad con el párrafo 2° del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no podrán permanecer más de dos (2) periodos continuos en las juntas».

Como fundamento de la solicitud de nulidad, se señaló que el párrafo tercero del artículo 5 del Decreto 1352 resulta contrario al derecho fundamental a la igualdad, pues en este se restringió la posibilidad de los actuales miembros de las juntas de calificación de invalidez de permanecer más de dos períodos continuos.

En relación con el derecho a la igualdad, es necesario tener en cuenta que la Corte Constitucional ha establecido que se trata de un concepto relacional, por lo que,

para juzgar la constitucionalidad de la igualdad de trato, se requiere de la posibilidad de hacer una comparación entre personas o grupos de personas, así:

«... este Tribunal ha explicado el alcance del derecho a la igualdad, indicando que al tratarse de un concepto relacional “siempre presupone una comparación entre personas o grupos de personas”. Constituye entonces un presupuesto esencial de invocación del artículo 13 como fundamento de un cargo de inconstitucionalidad que la acusación se dirija a impugnar un trato igual o diferente entre aquellas o estos.

El artículo 13 Superior, insiste la Corte, fija un parámetro para establecer la validez de los tratos que afectan a las personas o grupos de personas. Resulta relevante no solo cuando se trata de una medida administrativa específica, que por ejemplo excluye a una persona de un subsidio, sino también cuando se juzga una ley que prevé un régimen procesal diferenciado para el trámite judicial de las peticiones o solicitudes de los sujetos procesales. De cualquier forma, en ambos casos y con diferentes grados de generalidad, son decisiones que suponen un tratamiento asociado a sujetos que puedan considerarse titulares del derecho a la igualdad según la Constitución^[9]».

De acuerdo con lo anterior, si no se dan las condiciones para realizar un ejercicio comparativo, no es posible determinar si se presenta o no la violación a un derecho fundamental.

El Caso concreto.

En el caso concreto, no se evidencia la existencia de un grupo de personas que estén teniendo un trato discriminatorio en la norma, pues todo aquel que sea nombrado como miembro de la junta de calificación sabe de antemano que solo puede ocupar ese cargo máximo por dos períodos consecutivos.

Sobre este punto es importante poner de presente que la Corte Constitucional en la sentencia C-914 de 2013, se declaró inhibida para pronunciarse respecto de la

vulneración del derecho a la igualdad por el límite de dos períodos establecidos en la disposición acusada, debido a que el demandante no explicó «por qué el Congreso de la República, en ejercicio de su competencia general de expedir las leyes, tendría vedado establecer diferencias de trato entre quienes ya han ejercido esa función y quienes nunca lo han hecho, ni aporta el criterio de comparación en torno al cual debería resolverse un problema de igualdad en el caso objeto de estudio»^[10].

De esta manera que, siguiendo el hilo interpretativo realizado por la Corte, es posible concluir que en el presente asunto no se desconoció el artículo 13 de la Constitución Política, puesto que, si bien es cierto que la norma impuso un límite a los períodos de los integrantes de las juntas de calificación, todos aquellos que hagan parte de estas están sometidos a la misma regla, la cual no discrimina en razón a la de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

Así mismo, es pertinente señalar que no existió un exceso en la potestad reglamentaria, puesto que la limitación a dos períodos fue fijada por la ley, y el ejecutivo simplemente reiteró esta restricción.

Se recuerda que en el artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, se modificó el artículo 43 de la Ley 100 de 1993 en los siguientes términos:

«Artículo 19. El artículo 43 de la Ley 100 de 1993, quedará así:

Artículo 43. Impedimentos, recusaciones y sanciones. Los integrantes principales y suplentes de las Juntas Regionales y Nacional, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo. Los integrantes serán particulares que ejercen una función pública en la prestación de dicho servicio y mientras sean parte de las Juntas de Calificación de Invalidez, no podrán tener vinculación alguna, ni realizar actividades relacionadas con la calificación del origen y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales en las Entidades Administradoras del Sistema Seguridad Social Integral, ni con sus entidades de dirección, vigilancia y control. (Nota: La expresión resaltada en sepia

fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-914 de 2013.).

(...)

Parágrafo 2°. Los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no podrán permanecer más de dos (2) periodos continuos».

A partir de lo anterior, esta sala reitera que no se desconoció el derecho fundamental a la igualdad, ya que el ejecutivo reiteró una limitación a la posibilidad de desempeñar por más de dos períodos el cargo de integrante de las juntas de calificación, y la medida no está dirigida a discriminar a ningún grupo poblacional, y resulta razonable puesto que a través de ella se permite la renovación de la conformación de las juntas de calificación.

3.4.3. Análisis del cargo de nulidad del parágrafo tercero del artículo 5 del Decreto por resultar contrario al derecho fundamental a escoger profesión u oficio.

Esta Sala, para efectos de claridad reitera el texto de la norma:

«Parágrafo 3°. De conformidad con el parágrafo 2° del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no podrán permanecer más de dos (2) periodos continuos en las juntas».

En lo que se refiere a la presunta vulneración del derecho a la libre escogencia de profesión u oficio, es preciso indicar que este derecho está consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política en los siguientes términos:

«**Artículo 26.** Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.»

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que este derecho puede ser objeto de limitaciones, pues así lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia T – 038 de 2015^[11] en la que se estableció que el Estado puede restringir la escogencia de profesión u oficio cuando las necesidades públicas así lo exijan, como en el evento en el que la actividad desplegada por el individuo afecte los intereses generales de la comunidad.

En ese sentido será necesaria analizar si la medida restrictiva desconoció los parámetros establecidos por la Corte Constitucional.

El caso concreto.

Es necesario poner de presente que la disposición demandada se sustenta en el parágrafo 2º del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, respecto del cual la Corte Constitucional^[12] se inhibió de pronunciarse de fondo.

Ahora bien, esta Sala advierte que la limitación que se encuentra en dichos apartes no se dirige a establecer los requisitos o las condiciones para ejercer una profesión u obtener un título profesional.

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional indicó que si bien el legislador reguló el acceso al ejercicio de una función de carácter público al

establecer una inhabilidad para quienes cumplen dos períodos, ello no implica que les impida escoger una profesión o un oficio, ni que defina los requisitos para su ejercicio, o para la obtención de un título.

Por otra parte, en la sentencia C-914 de 2013, la Corte Constitucional adujo que el demandante consideró que la participación en las juntas es una profesión, sin demostrar esa afirmación desde el punto de vista de las normas legales y constitucionales pertinentes.

Esta Sala comparte el criterio expuesto por la Corte Constitucional, pues no se advierte vulneración alguna al derecho fundamental de escoger profesión u oficio, ya que no se está limitando la posibilidad de las personas de integrar las juntas de calificación, sino que simplemente se restringe la cantidad de períodos por los que pueden ocupar estas posiciones.

Además de lo anterior, cabe agregar que la demanda carece de argumentos respecto del cargo, pues en ningún momento se explicó cómo esta reglamentación afecta verdaderamente el derecho fundamental a escoger profesión u oficio.

3.4.4. Análisis de la legalidad del inciso segundo del artículo 46 del Decreto 1352 de 2013 por desconocer el principio de *non bis in idem* y al derecho al debido proceso, al permitir una doble sanción de los miembros de las juntas de calificación de invalidez.

El texto de la disposición es el siguiente:

Artículo 46. Competencia del Ministerio del Trabajo.(...) Previa investigación y con el cumplimiento del debido proceso, el Director Territorial del Ministerio del Trabajo, podrá imponer multas en forma particular a cada integrante de las Juntas hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes según la gravedad de la falta, las cuales serán a favor del Fondo de Riesgos Laborales.

Respecto del concepto de *non bis in ídem* la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

«70. El principio del *non bis in ídem* se encuentra consagrado en el numeral 4º del artículo 29 Superior, según el cual “(...) *Quien sea sindicado tiene derecho (...) a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho*”. Este principio se conoce por la jurisprudencia de esta Corte como la prohibición de doble incriminación, la cual tiene una estrecha relación con la institución de la cosa juzgada.

71. La consagración internacional de este instrumento se encuentra en el artículo 14-7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York el 16 de diciembre de 1966, aprobado mediante Ley 74 de 1968, que establece “*Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia en firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país*”. En ese mismo sentido, el artículo 8-4 de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, firmado el 22 de noviembre de 1969 y aprobado mediante la Ley 16 de 1972, según el cual “(...) *el inculpado absuelto por sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos*.”

72. Por su parte, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en **sentencia del 26 de marzo de 2007. Proceso No. 25629**, expresó que este principio comprende los siguientes elementos:

“*Una. Nadie puede ser investigado o perseguido dos o más veces por el mismo hecho, por un mismo o por diferentes funcionarios. Se le suele decir principio de prohibición de doble o múltiple incriminación.*

“*Dos. De una misma circunstancia no se pueden extractar dos o más consecuencias en contra del procesado o condenado. Se le conoce como prohibición de la doble o múltiple valoración.*

“Tres. Ejecutoriada una sentencia dictada respecto de una persona, ésta no puede ser juzgada de nuevo por el mismo hecho que dio lugar al primer fallo. Es, en estricto sentido, el principio de cosa juzgada.

“Cuatro. Impuesta a una persona la sanción que le corresponda por la comisión de una conducta delictiva, después no se le puede someter a pena por ese mismo comportamiento. Es el principio de prohibición de doble o múltiple punición.

“Cinco. Nadie puede ser perseguido, investigado, juzgado ni sancionado pluralmente por un hecho que en estricto sentido es único. Se le denomina non bis in ídem material”.

73. Esta Corporación en **sentencia T-537 de 2002**, sostuvo que el principio del *non bis in ídem* se fundamenta en la seguridad jurídica y la justicia material, pues cualquier persona cuenta con la seguridad que las condenas definitivas y anteriores realizan la justicia en cada caso particular e impiden que los mismos hechos puedan ser objeto de nuevos debates judiciales.

74. Ahora bien, en relación con el universo de aplicación del citado principio, la Corte ha expresado que no se encuentra delimitado por las disposiciones penales, pues este forma parte del derecho al debido proceso sancionador, por tal razón se aplica a todas las actuaciones judiciales y administrativas, es decir, a todo el universo del derecho sancionatorio»^[13].

El caso concreto.

En el asunto bajo análisis es preciso poner de presente que la Corte Constitucional tuvo oportunidad de analizar la demanda de inexequibilidad del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, en el cual se fundamentó la disposición acusada, por el mismo cargo

que se elevó en el caso bajo revisión, es decir, por la vulneración del principio de *non bis in ídem*.

Al analizar el contenido del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, la Corte Constitucional^[14] sostuvo que el mencionado principio no prohíbe de manera absoluta la existencia de juzgamientos diversos por el mismo hecho, por ejemplo, cuando una conducta es objeto de reproche penal y disciplinario, a lo que agregó que la evaluación sobre el respeto por este derecho supone determinar si se presenta una «triple identidad» de persona, causa y objeto en las sanciones supuestamente concurrentes.

En cuanto a la identidad de persona, puso de presente que se presentaría en la aplicación de los artículos 20 de la Ley 1562 de 2012 y 55 del Código Disciplinario Único, en tanto los miembros de las juntas de calificación de invalidez serían los destinatarios de ambas disposiciones.

Respecto de la identidad de objeto, indicó que el carácter amplio e indeterminado de los supuestos en que se podrían imponer las sanciones a las que se refiere el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, tales como el incumplimiento de las reglas del sistema de riesgos profesionales, o la extralimitación de funciones, encajan también en tipos disciplinarios.

Ahora bien, dado que en ambos casos sería procedente la imposición de multas, bajo parámetros de proporcionalidad, indicó que de alguna manera existiría identidad de objeto.

Por último, en cuanto a la identidad de causa, puso de presente que en algunas ocasiones podrían coincidir las finalidades de las sanciones impuestas por la Procuraduría y las que impone el Ministerio del Trabajo, en la medida en la que en ambas hay una función pública.

Por ello, la Corte Constitucional decidió que en la aplicación del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, el Ministerio del Trabajo podrá adelantar las investigaciones correspondientes, siempre y cuando estas no hayan sido asumidas previamente por la Procuraduría, o sean requeridas por el órgano de control, en ejercicio del poder disciplinario preferente, que le confiere la Constitución Política.

Es decir, dada la amplitud de algunos de los supuestos en que el Ministerio del Trabajo y la Procuraduría General de la Nación podrían iniciar de forma concurrente un trámite sancionatorio, es imposible determinar en abstracto en cuáles casos se presentará una afectación evidente del *non bis in ídem*, y en cuáles será posible diferenciar los propósitos y fines de la regulación, por lo que declaró la exequibilidad condicionada del artículo 20 de la Ley 1652 de 2012 en el entendido de que esta potestad solo puede ejercerse si (i) la Procuraduría no ha iniciado una investigación previamente por los mismos hechos, o (ii) la Procuraduría General de la Nación no reclama su poder preferente para llevarla a término, a pesar de haber sido iniciada por el Ministerio del Trabajo.

Luego, esta sala considera que los parámetros señalados por la Corte Constitucional llevan a que en el presente, se declare la legalidad condicionada del inciso segundo del artículo 46 del Decreto 1352 de 2013, con la precisión establecida por el Alto Tribunal Constitucional, esto es, que esta potestad solo puede ejercerse si (i) la Procuraduría no ha iniciado una investigación previamente por los mismos hechos, o (ii) la Procuraduría General de la Nación no reclama su poder preferente para llevarla a término, a pesar de haber sido iniciada por el Ministerio del Trabajo.

3.4.5. Análisis de la legalidad del párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013 por ser contrario al artículo 6 de la Constitución Política en cuanto el único que puede establecer inhabilidades en nuestro ordenamiento jurídico es el legislador.

El texto de la norma es el siguiente:

Parágrafo 3°. Los integrantes principales de las Juntas de Calificación de Invalidez no podrán prestar a título personal o por interpuesta persona servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con sus funciones, en ninguna Entidad durante y hasta por el término de dos (2) años después de su retiro como integrante principal de la Junta de Calificación de Invalidez.

La parte demandante solicitó que se declare la nulidad del parágrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013 porque en este se estableció una inhabilidad para prestar servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones, en ninguna entidad durante y hasta por el término de dos (2) años después de su retiro como integrante principal de la Junta de Calificación de Invalidez, puesto que en el artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, se estableció que estos estarían sujetos al régimen de impedimentos y recusaciones aplicables a los jueces de la República, y, adicionalmente, que serían sujetos al Código Disciplinario Único.

En ese orden de ideas, consideró que el Gobierno Nacional no tenía la facultad de imponer una inhabilidad no prevista expresamente en la Ley.

En relación con el concepto de inhabilidad el Departamento Administrativo de la Función Pública señaló:

«Las inhabilidades son de orden Constitucional y legal, ellas implican: incapacidad, ineptitud o impedimento para el desempeño de un empleo, imposibilitan el ejercicio de las funciones.

Las causas que producen inhabilidad son de diferente orden y especie, generalmente obedecen a razones de tipo natural, jurídico o moral entre otras, la incursión en ellas constituye falta disciplinaria y dicha conducta debe ser investigada dentro del proceso disciplinario correspondiente.

“Conforme al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la expresión "inhabilidad" tiene entre otras acepciones la de "defecto o impedimento para ejercer un empleo u oficio".

La Corte Suprema de Justicia la definió como "aquella circunstancia negativa del individuo, el defecto o impedimento para ejercer u obtener un empleo o que le resta mérito para ejercer ciertas funciones en un cargo determinado y se traduce en la prohibición legal para desempeñarlo independientemente de otros". (sent. junio 9/88 Dr. Fabio Morón Díaz)

Las inhabilidades, entonces, son aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida o designada en un cargo público, y en ciertos casos, impiden el ejercicio del empleo a quienes ya se encuentran vinculados al servicio, y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad e imparcialidad de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos.

Así las cosas, las inhabilidades son de distinta índole, v.gr. generales, es decir, que operan para toda clase de empleados del sector público; específicas, para una determinada entidad o rama del poder, limitadas en el tiempo, permanentes, absolutas, relativas, etc.

Las inhabilidades, como las demás calidades, exigencias o requisitos que deben reunir los candidatos para efectos de su incorporación al servicio del Estado, en empleos de carrera o de libre nombramiento y remoción, deben estar consagradas en forma expresa y clara, y pueden hacer parte del estatuto general que rige la función pública, o de manera específica, del estatuto de carrera, o de personal de cada entidad, sector o rama del poder público.”

“Las Inhabilidades son aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida o designada en un cargo público, y en ciertos casos, impiden el ejercicio del empleo a quienes ya se encuentran vinculados al servicio, y tienen como objeto primordial lograr la

moralización, idoneidad probidad e imparcialidad de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos”»^[15].

Como se puede apreciar la inhabilidad implica restricciones al ejercicio o desempeño de un empleo, e imposibilita el desarrollo de las funciones del cargo y tienen como propósito lograr la moralización, la idoneidad y probidad de quienes van a ocupar determinadas posiciones.

En ese orden de ideas, es preciso indicar que las inhabilidades en algunos casos constituyen prohibiciones, y en otras suponen una sanción por parte del ordenamiento jurídico.

Por ejemplo, el literal f del artículo 8 de la Ley 80 de 1993, consagra una prohibición para contratar con el Estado para todos los servidores públicos (es decir, una prohibición), mientras que el literal c de la misma disposición se refiere específicamente a una sanción que se impone como consecuencia de la declaración de caducidad de un contrato estatal.

En el caso objeto de estudio, la inhabilidad consagrada en el párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013 corresponde al primero de los eventos descritos, esto es, a una prohibición.

Ahora bien, esta Corporación ha señalado que existe reserva de ley en el establecimiento de inhabilidades en los siguientes términos:

«La Sala colige, sin la menor duda, que la fijación o asignación del régimen de inhabilidades tiene reserva legal. Es decir, que únicamente el constituyente y el legislador son las autoridades habilitadas por el ordenamiento Superior para determinar las circunstancias constitutivas de inhabilidad para acceder al desempeño de cargos o empleos públicos o para continuar en su ejercicio (inhabilidades sobrevinientes).

De contera, el Presidente (sic) de la República, en ejercicio de la facultad reglamentaria contemplada en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución, no puede arrogarse la atribución de fijar régimen alguno de inhabilidades, mucho menos acudiendo a la técnica del reenvío para hacer que las inhabilidades dictadas por el legislador para ciertos servidores públicos sean a su vez aplicables a otros pero por voluntad del jefe del Gobierno Nacional. Si bien es cierto que tales inhabilidades tienen asiento en una ley, no es el legislador quien decide a qué funcionarios aplicárselas, sino que esa decisión la asume sin competencia el Presidente (sic) de la República, no obstante que es el órgano legislativo a quien le concierne hacerlo.

La Doctrina Constitucional tiene abundantes pronunciamientos que se pueden invocar en respaldo de lo sostenido por la Sala. Por ejemplo, en una ocasión afirmó:

"La Corte ha señalado que, fuera de las expresamente establecidas por la Constitución, el Congreso puede consagrar otras inhabilidades para ser contralor departamental puesto que no sólo la Carta defirió en el legislador la facultad para señalar "las demás calidades" que se requieran para el desempeño de dicho cargo sino que, además, esta Corporación tiene bien establecido que "la consagración constitucional de inhabilidades de un cierto grupo de funcionarios no excluye la competencia del legislador para establecer otras inhabilidades pues existe una competencia general de regulación a cargo del Congreso en ese aspecto". Además, en esta materia, el Legislador goza de una amplia discrecionalidad, pues a él corresponde definir, conforme a sus criterios de conveniencia, los hechos que generan inelegibilidad para un determinado cargo. Esto no significa obviamente que el Congreso pueda configurar cualquier conducta o situación como constitutiva de una inhabilidad, pues la Constitución reconoce el derecho a todo ciudadano a acceder cargos públicos (CP art. 40), por lo cual las regulaciones legales deben ser razonables y proporcionadas, tal y como esta Corporación ya lo ha señalado en numerosas sentencias. Por ende, en principio son inadmisibles aquellas inhabilidades para acceder a un cargo que en forma desproporcionada, innecesaria o irrazonable limiten el derecho de las personas a ser elegidas para ese cargo, por cuanto se estaría violando el derecho de todos los ciudadanos a una igual participación política (CP arts 13 y 40)."

(...)

Por su parte, el artículo 150, numeral 23, de la Constitución Política establece que corresponde al Congreso "expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas", lo cual implica que, a falta de norma específica de rango constitucional que defina quién habrá de establecer el régimen de incompatibilidades e inhabilidades de un cierto empleo, ello atañe al legislador.

Así, pues, en el caso de los empleos públicos que hayan de ser desempeñados en los departamentos y municipios -tal acontece con los personeros en estas últimas entidades territoriales-, es el legislador el llamado a consagrar las reglas pertinentes sobre la materia.”

Esta Sección, por su parte, ha sostenido igualmente que el régimen de inhabilidades no puede expedirse por el Presidente (sic) de la República al ejercer la potestad reglamentaria. Así lo dijo dentro de una acción de tutela, en la que precisamente inaplicó una norma de carácter general, tras considerar que:

“Así, al ser la inhabilidad la circunstancia normativamente descrita que impide a una persona acceder a una dignidad o empleo público, o que provoca su retiro cuando ya lo viene ocupando o ejerciendo, no duda la Sala en afirmar que ese segmento del artículo **18 del Decreto 2463 del 20 de noviembre de 2001, constituye una causal de inhabilidad para acceder al desempeño como miembro principal o suplente de las Juntas de Calificación de Invalidez, en atención a que identifica como destinatarios de esa prohibición a las personas que en condición de miembros principales se hayan desempeñado en las mismas por más de dos períodos .**

Ahora, como la norma que se viene examinando del artículo 18 del citado decreto, es una inhabilidad, el hecho de que su consagración aparezca en un acto administrativo general expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de su potestad reglamentaria (artículo 189 [11] de la C.P.), contraría abiertamente el

ordenamiento superior, puesto que por voluntad del constituyente se determinó que lo relativo al régimen de inhabilidades tenga reserva legal»^[16].

A partir de lo anterior se evidencia que le está vedado al ejecutivo establecer inhabilidades, bien sea que tengan la naturaleza de prohibiciones o sanciones, motivo por el cual no se puede abrogar esa competencia, puesto que ello es facultad exclusiva del constituyente y del legislador.

El caso concreto.

Esta Sala advierte que el Gobierno Nacional, a través de la disposición contenida en el párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013, consagró una inhabilidad, esto es, una restricción al ejercicio o desempeño de un empleo, puesto que determinó que los integrantes principales de las Juntas de Calificación de Invalidez no pueden prestar a título personal o por interpuesta persona servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con sus funciones, en ninguna entidad durante y hasta por el término de dos (2) años después de su retiro como integrante principal de la Junta de Calificación de Invalidez, para lo cual no tenía competencia, puesto que, tal como se señaló previamente estas prohibiciones solo pueden ser establecidas en la Constitución Política o en la ley.

Así las cosas, esta Sala señalará que se excedió la potestad reglamentaria ya que el ejecutivo estableció una inhabilidad, para lo cual carecía de competencia motivo por el cual se declarará la nulidad del párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013.

3.4.6. Análisis de la legalidad del párrafo del artículo 9 del Decreto 1352 de 2013 por ser contrario al artículo 16 de la Ley 1562 de 2012

El demandante señaló que el párrafo del artículo 9 del Decreto 1352 de 2013 debe ser declarado nulo. El texto de la norma es el siguiente:

«Artículo 9°. Personal administrativo de las Juntas de Calificación de Invalidez. (...)

Parágrafo. Corresponde a los integrantes principales y miembros de las respectivas juntas el reconocimiento de salarios, prestaciones sociales, seguridad social y demás derechos consagrados en las normas laborales vigentes del personal con vinculación laboral, así como de los honorarios del personal con prestación de servicios».

Por su parte, el artículo 16 de la Ley 1562 de 2012 señaló:

Artículo 16. El artículo 42 de la [Ley 100 de 1993](#), quedará así:

Artículo 42. Naturaleza, administración y funcionamiento de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez. Las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de invalidez son organismos del Sistema de la Seguridad Social del orden nacional, de creación legal, adscritas al Ministerio de Trabajo con personería jurídica, de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter interdisciplinario, sujetas a revisoría fiscal, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio, sin perjuicio de la segunda instancia que corresponde a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, respecto de las regionales y conforme a la reglamentación que determine el Ministerio de Trabajo.

Será conforme a la reglamentación que determine el Ministerio de Trabajo, la integración, administración operativa y financiera, los términos en tiempo y procedimiento para la expedición de dictámenes, funcionamiento y la inspección, vigilancia y control de estos aspectos, así como la regionalización del país para los efectos de funcionamiento de las Juntas, escala de honorarios a sus integrantes, procedimientos operativos y recursos de reposición y apelación. (...)».

En el concepto de violación se señaló que hay lugar a declarar la nulidad del párrafo debido a que resulta contrario a lo establecido en el artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, ya que en esta norma se determinó que las juntas de calificación de invalidez tienen personería jurídica, motivo por el cual tienen capacidad para obligarse, por lo que deben proceder directamente al reconocimiento de salarios, prestaciones sociales, seguridad social y demás derechos de carácter laboral.

En la contestación de la demanda, el Ministerio del Trabajo señaló que las juntas de calificación nacen sin recursos y sin patrimonio, motivo por el cual los integrantes y miembros individualmente considerados deben responder por las prestaciones sociales de los trabajadores.

El Caso concreto

Respecto del reconocimiento de salarios y prestaciones sociales de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez, la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia T – 045 de 2013 de la siguiente manera:

«...De acuerdo con lo establecido en el artículo 41 la Ley 100 de 1993, las Juntas de Calificación de Invalidez, al igual que otras entidades como las EPS y las ARP, pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social, les corresponde llevar a cabo la calificación del estado de invalidez de los usuarios.

A su turno, el artículo 11 del Decreto 2463 de 2001, mencionado anteriormente, determinó que las Juntas de Calificación de Invalidez son organismos autónomos de carácter privado, sin personería jurídica, entre otras características, integrados por sujetos designados por el Ministerio de Trabajo, los cuales no perciben salario y solo tienen derecho a los honorarios que se estipulan en el mencionado decreto.

El artículo 43 del Decreto 1295 de 1994 señaló que los costos por el trámite ante las Juntas de Calificación de Invalidez debían ser asumidos por el solicitante, de acuerdo con el reglamento que el Gobierno Nacional expidiera, lo cual fue objeto de

estudio constitucional por parte de esta corporación. Así, a través de la sentencia C-164 de 2000, se advirtió que quien debe asumir tales costos, los cuales incluyen los honorarios de los miembros de dichas juntas, son las entidades de previsión social. Consecuentemente, se declaró inexecutable la expresión según la cual los gastos se encontraban a cargo de quien solicitara el servicio.

No obstante, los miembros de la Juntas también tienen derecho a que su actividad sea remunerada, en ese sentido, la Ley 100 de 1993 indica en sus artículos 42 y 43, **que tales honorarios les corresponde asumirlos a la entidad de previsión social a la que se encuentre afiliado quien solicita el servicio.**

De la misma manera, el Decreto 2463 de 2001 señala que la remuneración de las Juntas está a cargo de la entidad de previsión social, la sociedad administradora a la que se encuentre afiliado el solicitante, la compañía de seguros, el pensionado por invalidez, entre otros, y que si, dado el caso, el interesado es quien asume los costos generados por este trámite, tiene derecho a que esos dineros sean reembolsados»^[17].

Por su parte, en la sentencia T – 256 de 2019 indicó:

«Los integrantes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no reciben salarios sino honorarios, que a su vez, serán cubiertos por la entidad de previsión o seguridad social a la cual se encuentre afiliado el afectado por invalidez. Por su parte, el Decreto 2463 de 2001, que reglamenta los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, establece en su artículo 50, incisos 1º y 2º lo concerniente a quién corresponde cancelar los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez:

“Salvo lo dispuesto en el artículo 44 de la ley 100 de 1993, los honorarios de los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez serán pagados por la entidad de previsión social, o quien haga sus veces, la administradora, la compañía de seguros, el pensionado por invalidez, el aspirante a beneficiario o el empleador.

Cuando el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez hubiere sido asumido por el interesado, tendrá derecho al respectivo reembolso por la entidad administradora de previsión social o el empleador, una vez la junta dictamine que existió el estado de invalidez o la pérdida de capacidad laboral”.

Así mismo, la Ley 1562 de 2012, establece en su artículo 17 que,

“(...)los honorarios que se deben cancelar a las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, de manera anticipada, serán pagados por la Administradora del Fondo de Pensiones en caso de que la calificación de origen en primera oportunidad sea común; en caso de que la calificación de origen sea laboral en primera oportunidad el pago debe ser cubierto por la Administradora de Riesgos Laborales, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo

(...)

Parágrafo. Las juntas de calificación percibirán los recursos de manera anticipada, pero los honorarios de los integrantes sólo serán pagados hasta que el respectivo dictamen haya sido expedido y entregado, recursos que deben ser diferenciados y plenamente identificables en la contabilidad”.

Por otra parte, el artículo 50 del Decreto 2463 de 2001, establece que el aspirante a beneficiario también puede sufragar los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez y podrá pedir su reembolso, siempre y cuando se establezca un porcentaje de pérdida de capacidad laboral.

Sin embargo, este Tribunal ha precisado que las contingencias que afecten el mínimo vital y que no pueden ser cubiertas por la persona que las padeció, deben ser cubiertas a través de los esfuerzos de todos los miembros de la sociedad, pues de no ser así, el sistema de seguridad social sería inoperante. De acuerdo con esta disposición, la Corte ha entendido que aquellas personas que no cuenten con los recursos económicos para cubrir el costo de la valoración, se les podría dificultar la realización del mismo y como consecuencia de esto, su acceso a la seguridad social se sujeta a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, por ser un servicio público y de carácter obligatorio»^[18].

Con base en las normas y sentencias citadas se evidencia lo siguiente:

Mientras que en el artículo 11 del Decreto 2463 de 2001 se determinó que las Juntas de Calificación de Invalidez son organismos sin personería jurídica, en el artículo 16 de la Ley 1562 de 2012 se estableció una naturaleza distinta puesto que se les otorgó personería jurídica.

Ahora bien, es necesario tener en cuenta el parágrafo 1 del artículo 43 de la Ley 100 de 1993, en el que se estableció:

«Parágrafo 1°. Los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de invalidez no tienen el carácter de servidores públicos, **no devengan salarios, ni prestaciones sociales y sólo tienen derecho a los honorarios establecidos por el Ministerio de Trabajo**».

A partir de las sentencias de la Corte Constitucional es evidente que los honorarios de los integrantes y miembros de las juntas de calificación de invalidez deben ser sufragados por las entidades de previsión social y nada se señaló respecto del personal administrativo, puesto que en la ley no se concibió la existencia de este personal.

En el artículo 16 de la Ley 1562 de 2012 se estableció que será conforme a la reglamentación que determine el Ministerio de Trabajo la integración, administración operativa y financiera de las Juntas de Calificación de Invalidez y que estas tienen personería jurídica, sin embargo, tal como se señaló en el acápite preliminar, la expresión (i) “serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo”, contenida en el parágrafo primero del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, fue declarada inexecutable, por lo que la integración de las juntas de calificación se rige por lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, en los que se dispuso que estos particulares son nombrados directamente por el ministerio.

Sin embargo, no se hizo referencia al «reconocimiento» de honorarios y salarios del personal administrativo, ya que, como se señaló anteriormente, en la ley no se concibió su existencia.

A partir de lo anterior, dado que conforme a la presente sentencia no existe ninguna disposición de orden legal sobre el personal administrativo de las juntas de calificación, no es posible hacer un pronunciamiento relativo a la forma en que se reconoce y paga lo que estos devengan bien sea a título de salarios y prestaciones sociales, como a título de honorarios.

Luego, se entiende que este párrafo se debe declarar nulo por sustracción de materia.

Recapitulación

A partir de lo expuesto en la presente sentencia esta sala declarará la nulidad de los siguientes artículos:

- 5 (exclusión hecha de los párrafos 3 y 4);
- 8;
- 9 (incluido el párrafo);
- párrafos 2 y 3 del artículo 6.
- párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013.

Por el contrario, se encontró ajustado a derecho el artículo 6 (incluido el parágrafo 1), así como los párrafos tercero y cuarto del artículo 5.

Finalmente se decretará la legalidad condicionada del inciso segundo del artículo 46 del Decreto 1352 de 2013, en el sentido que la potestad allí contenida solo puede ejercerse si (i) la Procuraduría no ha iniciado una investigación previamente por los mismos hechos, o (ii) la Procuraduría General de la Nación no reclama su poder preferente para llevarla a término, a pesar de haber sido iniciada por el Ministerio del Trabajo.

3.5. Costas

El art. 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que: «Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código Procedimiento Civil».

Es preciso poner de presente que en la presente controversia se pretende la nulidad de un acto de contenido general, y se presentó en defensa de la legalidad, lo que constituye un interés público, motivo por el cual no hay lugar a proferir una condena en costas.

En mérito de lo expuesto, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

IV. FALLA

PRIMERO: DECLARAR LA LEGALIDAD condicionada del inciso [segundo](#) del artículo 46 del Decreto 1352 de 2013, en el sentido que la potestad allí contenida solo puede

ejercerse si (i) la Procuraduría no ha iniciado una investigación previamente por los mismos hechos, o (ii) la Procuraduría General de la Nación no reclama su poder preferente para llevarla a término, a pesar de haber sido iniciada por el Ministerio del Trabajo, conforme lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia [C-914](#) de 2013.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de los artículos [5](#) (excluidos los párrafos [3](#) y [4](#)), [8](#), [9](#) (incluido el [párrafo](#)), así como de los párrafos [2](#) y [3](#) del artículo 6 y del párrafo [tercero](#) del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013 por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de nulidad de la demanda.

CUARTO: Sin condena en costas.

QUINTO: Efectuar las anotaciones correspondientes en el programa “SAMAI” y ejecutoriada esta providencia archivar el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión del dos (2) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

NOTAS AL PIE DE PAGINA:

^[1] Folios 38 a 43 del cuaderno principal y 54 a 62 del cuaderno que corresponde al expediente 1694-16

^[2] Auto de 3 de febrero de 2015, folios 79 a 92 cuaderno de medidas cautelares.

^[3] Folios 136 a 141 del cuaderno principal.

^[4] Folio 138 del cuaderno principal.

^[5] Folios 149 a 155 del cuaderno principal.

^[6] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 13 de agosto de 2020, expediente 2572-15, magistrado ponente: William Hernández Gómez.

^[7] Ibidem.

^[8] Corte Constitucional, sentencia C – 1002 de 12 de octubre de 2004, magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

^[9] Corte Constitucional, sentencia C – 343 de 24 de mayo de 2017, magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo.

^[10] Corte Constitucional, sentencia C – 914 de 4 de diciembre de 2013, magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

^[11] Corte Constitucional, sentencia T – 038 de 28 de enero de 2015, Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[12] Corte Constitucional, sentencia C – 914 de 4 de diciembre de 2013, magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

[13] Corte Constitucional, sentencia C – 181 de 13 de abril de 2016, magistrada ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

[14] Corte Constitucional, sentencia C – 914 de 4 de diciembre de 2013, magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

[15] Departamento Administrativo de la Función Pública, Concepto Marco 03 de 15 de diciembre de 2014.

[16] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 19 de septiembre de 2013, radicación 11001-03-28-000-2012-00051-00, magistrado ponente: Alberto Yepes Barreiro.

[17] Corte Constitucional, sentencia T – 045 de 1 de febrero de 2013, magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[18] Corte Constitucional, sentencia T – 256 de 6 de junio de 2019, magistrado ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.