



Departamento Administrativo de la Función Pública

Concepto 376891

Fecha: 14/10/2021

Bogotá

Ref: ENTIDADES - CAMPO DE APLICACIÓN DISPOSICIONES. ¿La Junta Nacional de Calificación de Invalidez es destinataria de las disposiciones contenidas en la Ley 678 de 2001? ¿A la Junta Nacional de Invalidez le son aplicables los principios de la función Pública contenidos en la Constitución Política y en la Ley 489 de 1998? **Radicado No. 20212060617862 del 09 de septiembre de 2021.**

Reciba un cordial saludo.

En atención a su comunicación de la referencia, en la cual consulta si la Junta Nacional de Calificación de Invalidez es destinataria de las disposiciones contenidas en la Ley 678 de 2001 y si a la Junta le son igualmente aplicables los principios de la función Pública contenidos en la Constitución Política y en la Ley 489 de 1998, me permito informarle lo siguiente:

Sea lo primero señalar que tal como usted lo manifiesta en su consulta, la Ley 1562 de 2012¹ establece:

“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.

(...) (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

Sobre el particular, la Sentencia C-914 de 2013²consideró:

“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.

(...) (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

Igualmente, el Decreto 1352 de 2013, compilado en el Decreto 1072 de 2015³ señala: “

“Artículo 2.2.5.1.3 Principios rectores. **La actuación de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez estará regida por los principios establecidos en la Constitución Política, entre ellos, la buena fe, el debido proceso, la igualdad, la moralidad, la eficiencia, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad, la publicidad, la integralidad y la unidad.**

Su actuación estará regida por la ética profesional, las disposiciones del manual único de calificación de invalidez o norma que lo modifique o adicione, así como las contenidas en el presente capítulo y demás normas que complementen.

(Decreto 1352 de 2013, art. 3)

Artículo 2.2.5.1.4 Naturaleza 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 integral 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 revisión fiscal, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio.

(...)

(Decreto 1352 de 2013, art. 4)

Artículo 2.2.5.1.48 Demandas o denuncias contra las Juntas de Calificación de Invalidez y sus integrantes de periodo vigente o anteriores. El director administrativo y financiero contratará los servicios de defensa judicial y asumirá como parte de los gastos de administración, aquellos que se generen como consecuencia del proceso.

Cuando hay una condena en contra de la Junta de Calificación de Invalidez, esta repetirá contra el integrante o miembro de la misma el pago de honorarios del abogado, indemnizaciones y costas derivados del proceso judicial o administrativo, siempre que la condena se haya producido como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de dicho miembro o integrante. *(Subrayado por fuera del texto original).*

De acuerdo con lo señalado, la Junta Nacional de Calificación de invalidez es un organismo 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, sujeta a revisoría fiscal, con autonomía técnica y científica en el ejercicio de sus funciones, las cuales a su vez se entienden como el ejercicio de una función pública consistente en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral.

Señala igualmente la Corte Constitucional 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, refiriéndose a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

De otra parte, encontramos que las actuaciones de los integrantes de la junta nacional de calificación de invalidez estarán regidas por los principios de la buena fe, el debido proceso, la igualdad, la moralidad, la eficiencia, la eficacia, la economía, la celeridad, la publicidad, la integralidad y la unidad (varios de ellos contemplados en el Artículo 209 constitucional y en el Artículo 3 de la Ley 489 de 1998).

Finalmente, en lo que tiene que ver con la responsabilidad de sus miembros por una condena en contra de la entidad, establece la norma que se “repetirá” cuando la misma se haya producido como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de dicho miembro o integrante.

Ahora bien, sobre la acción de repetición, señala la Ley 678 de 2001⁴:

“ARTÍCULO 2. Acción de repetición. La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial.

No obstante, en los términos de esta ley, el servidor o ex servidor público o el particular investido de funciones públicas podrá ser llamado en garantía dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública, con los mismos fines de la acción de repetición. Declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-484 de 2002

PARÁGRAFO 1. *Para efectos de repetición, el contratista, el interventor, el consultor y el asesor se consideran particulares que cumplen funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales, por lo tanto estarán sujetos a lo contemplado en esta ley. Texto declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-484 de 2002 únicamente por el cargo propuesto.*

Para la recuperación del lucro cesante determinado por las contralorías en los fallos que le pongan fin a los procesos de responsabilidad fiscal, se acudirá al procedimiento establecido en la presente ley para el ejercicio de la acción de repetición. Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por Sentencia Corte Constitucional 309 de 2002.”

(...) (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

Teniendo en cuenta lo señalado, se considera que la “repetición” de que trata el 2.2.5.1.48. del Decreto 1072 de 2015 tiene la misma finalidad de la acción de repetición contenida en la Ley 678 de 2001 y los destinatarios son particulares que investidos de funciones públicas hayan ocasionado en forma dolosa o gravemente culposa la reparación patrimonial respectiva, hipótesis que se presenta para los miembros de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez a quienes incumbe el ejercicio de una función pública, tal como lo consideró la Corte Constitucional en la Sentencia C-914 de 2013.

En este orden de ideas y de acuerdo con lo señalado nos permitimos transcribir sus interrogantes para darles respuesta en el mismo orden de presentación, así:

1. ¿La Junta Nacional de Calificación de Invalidez está obligada a aplicar la Ley 678 de 2001?

En criterio de esta dirección jurídica, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez no se encuentra obligada a dar aplicación a la Ley 678 de 2001 para efectos de adelantar la acción de repetición de que trata el Decreto 1072 de 2015. Esto teniendo en cuenta 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 y frente a la Junta, dispuso en articulado especial la “repetición” de que podrán ser objeto sus miembros. No obstante lo anterior, en caso de que se requiera información adicional sobre el particular se sugiere respetuosamente acudir a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 4085 de 2011⁵.

2. Si la ley 678 de 2001, debe ser aplicada por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, ¿qué procedimiento interno debe ejecutar esta Entidad para analizar la procedencia o no de la acción contra sus funcionarios o agentes?

En criterio de esta Dirección Jurídica, la Ley 678 de 2001 no resulta de obligatoria aplicación a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, en ese sentido se considera que internamente la entidad cuenta con la autonomía y lineamientos por parte del Ministerio del Trabajo que le permitirán realizar el procedimiento interno que permita dar aplicación al Artículo 2.2.5.1.48, del Decreto 1072 de 2015. Lo anterior no obsta, para que, en caso de que la Junta así lo decida, implemente algunas de las disposiciones contenidas en la Ley 678 de 2001. No obstante lo anterior, en caso de que se requiera información adicional sobre el particular se sugiere respetuosamente acudir a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 4085 de 2011.

3. En caso de que la Ley 678 de 2001, no sea aplicable por la Junta Nacional de Calificación de invalidez, ¿qué procedimiento debe seguir la Junta para determinar sobre la procedencia o no de la acción de repetición contra sus funcionarios o agentes?

Tal como se señaló en el punto anterior, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en ejercicio de su autonomía y de acuerdo con los lineamientos que sobre el particular establezca el Ministerio del Trabajo, organizará el procedimiento que internamente le permita determinar la procedencia de la acción de repetición contra sus miembros. Sobre el particular se considera que la entidad, si así lo decide, podría seguir el procedimiento contenido en el Decreto 1716 de 2009⁶(compilado en el Decreto 1069 de 2015) sobre las funciones de los comités de conciliación. No obstante lo anterior, en caso de que se requiera información adicional sobre el particular se sugiere respetuosamente acudir a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 4085 de 2011.

4. Teniendo en cuenta que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez es un organismo de creación legal, del orden nacional, con personería jurídica, de derecho privado y sin ánimo de lucro, que ejerce funciones públicas, en los términos de la Ley 1562 de 2012 y de las sentencias C-1002 de 2004 y C-914 de 2013 de la corte Constitucional, ¿le son aplicables los principios de la función pública establecidos en la Constitución Política (art. 209) y en la Ley 489 de 1998 (art. 3)?

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 1072 de 2015, la actuación de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez estará regida por los principios establecidos en la Constitución Política, entre ellos, la buena fe, el debido proceso, la igualdad, la moralidad, la eficiencia, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad, la publicidad, la

integralidad y la unidad; varios de los cuales se encuentran en las disposiciones por usted señaladas. Sin embargo, la definición de la aplicación de cada uno de los principios consultados se considera que será un estudio que deberá ser adelantado por la jurisdicción constitucional y la jurisdicción administrativa, toda vez que como ya se resaltó la Corte Constitucional frente a la Junta señaló 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”.

5. ¿El control fiscal ejercido por la CGR sobre la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, debe tener en cuenta los principios constitucionales de la función pública, dada la naturaleza jurídica y los recursos del sistema de seguridad social con los que se gestiona este organismo?

En criterio de esta dirección jurídica, la CGR para realizar el control fiscal podrá ceñirse a los principios de la buena fe, el debido proceso, la igualdad, la moralidad, la eficiencia, la economía, la celeridad, la imparcialidad, la publicidad, la integralidad y la unidad. No obstante, toda vez que la Junta se constituye como una entidad de naturaleza especial y la Contraloría General de la República es el máximo órgano de control fiscal del Estado, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación, se escapa de la órbita de competencia de este Departamento Administrativo en los términos del Decreto 430 de 2016⁷ definir el tema por usted consultado.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público, las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos; así como la normatividad que ha emitido el Gobierno Nacional a propósito de la emergencia ocasionada por el covid – 19, me permito indicar que en el link [/eva/es/gestor-normativo](#) y <https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/index.html> podrá encontrar conceptos y normativa relacionados con el tema.

El anterior concepto se imparte en los términos del Artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Maia Borja/HHS.

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. “Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”.

2. Ref.: Expediente D-9573. M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva. Puede ser consultada: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-914-13.htm>

3. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo”.

4. “Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición”.

5. “Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.”

6. “Por el cual se reglamenta el Artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el Artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001”.

7. “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública”.

Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió.