



Entidad originadora:	Ministerio del Trabajo
Fecha (dd/mm/aa):	Mayo de 2021
Proyecto de Decreto/Resolución:	Resolución: “Por la cual se implementa un plan transitorio de inspección, seguimiento, vigilancia y control a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez”

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

Según el contenido del artículo 2.2.5.1.4. del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, 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 revisoría fiscal, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales*”.

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 1562 de 2012, que adicionó un inciso al artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012, que a su vez modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, corresponde a las Juntas Regionales calificar en primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y a su turno a la Junta Nacional compete la resolución de las controversias en segunda instancia.

Los artículos 2.2.5.1.34, 2.2.5.1.35, 2.2.5.1.36 2.2.5.1.37 y 2.2.5.1.38 del Decreto 1072 de 2015, establecen los términos en que deben ser emitidos los dictámenes de pérdida de capacidad laboral por parte de las Juntas calificadoras; asimismo, en ese cuerpo normativo se reglamentan el trámite de notificación, aclaración y corrección, recursos, controversias y firmeza de los dictámenes que deben ser emitidos.

Esta cartera Ministerial tiene la competencia de coordinar las acciones de supervisión, inspección, vigilancia y control administrativo, operativo y de gestión financiera de las Juntas de Calificación de Invalidez, funciones que son encomendadas a la Dirección de Riesgos Laborales a quien corresponde “*coordinar las acciones de vigilancia y control sobre la organización y funcionamiento*” de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez; y, a la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, quien debe coordinar la inspección, vigilancia y control para el cumplimiento de las normas del Sistema General de Riesgos Profesionales.

Teniendo en cuenta el marco normativo referido, través de la Directiva No. 10 del 18 de marzo de 2020, la Procuraduría General de la Nación instó a las Juntas de Calificación de Invalidez para dar cumplimiento de la normatividad relacionada con las funciones que le son encomendadas; asimismo, requirió al Ministerio del Trabajo para efectuar acciones que permitan eficazmente la inspección, vigilancia y control de las Juntas Calificadoras, al igual que adelantar las acciones pertinentes que permitan dar solución a la congestión que presentan las Juntas de Calificación de Invalidez, con el propósito que en el futuro se observen eficazmente los términos del marco normativo que les es vinculante dentro de sus actuaciones.



Se ha evidenciado que las Juntas de Calificación de Invalidez han reportado 30.404 casos represados, dentro de los asuntos bajo su competencia para emitir dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral.

El marco fáctico presentado establece la necesidad de tomar acciones afirmativas que permitan mitigar el impacto que se genera con ocasión a la congestión que presentan las Juntas de Calificación dentro de los tramites a ellas encomendados y con ello evitar la vulneración sistemática de garantías fundamentales de los ciudadanos que acuden para que se efectúe y concluya el procedimiento de calificación.

De tal manera que, es pertinente implementar un plan de acción que permita con eficiencia la inspección, seguimiento, vigilancia y control dentro de los tramites de calificación de pérdida de capacidad laboral, adelantados por las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, con el fin de mitigar el impacto generado por el represamiento de los trámites de su competencia y las consecuencias que afectan garantías constitucionales de los usuarios.

Para tal fin, con el acto administrativo se exigirá, dentro de una vigencia de dos (2) años contados a partir de su expedición, a las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, que diligencien:

“Informe Periódico de Trámite: Documento Formato que debe ser diligenciado por cada Junta Regional de Calificación de Invalidez y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y remitido a la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo, en el que se relacionan los casos de conocimiento por cada una de las Juntas Calificadoras y los trámites realizados por un periodo de tiempo de un mes. (Formato No. 1)”

Dicho formato se enviará al Correo electrónico informesjuntasci@mintrabajo.gov.co, como se señala en el parágrafo del artículo 4º del proyecto.

El Formato No. 1., permite identificar los aspectos que conllevan a que los casos de conocimiento de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez presenten hoy represamiento, y con ello seleccionar aquellos en los que el Ministerio del Trabajo debe intervenir a través de las inspecciones realizadas a las Juntas. De tal manera que el Formato constituye una medida provisoria y transicional, para actuar garantizando los derechos fundamentales de los usuarios, en su mayoría sujetos de especial protección constitucional por sus condiciones de salud, a quienes se les compromete el reconocimiento de las prestaciones a las que haya lugar con el represamiento.

La Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo, con base en el “Informe Periódico de Trámite”, llevará una base de información individualizada por cada Junta de Calificación de Invalidez, con el fin de coordinar las acciones de inspección y vigilancia sobre los expedientes bajo custodia de las Juntas de Calificación de Invalidez.

Ahora bien, consecuencia de las inspecciones que se realizarán por la Dirección Territorial, avalada



por la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial del Ministerio del Trabajo se diligenciará el siguiente formato:

“Informe de Caso: Documento Formato que debe ser diligenciado por la Dirección Territorial y avalado por la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, como coordinador de la inspección a los expedientes seleccionados, donde se relacionan las inspecciones realizadas a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, teniendo como insumo los *“Informe Periódico de Trámite”* que presentarán cada Junta de Calificación de Invalidez y el requerimiento efectuado por la Dirección de Riesgos Laborales. (Formato No. 2)”

Con todo ello, se construirá una base de información, con la cual la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo a través de su grupo interdisciplinario se encargará de depurarla y establecerá criterios de alerta en cada caso inspeccionado, además dotará de estrategias para resolver el represamiento de casos que registran las Juntas de Calificación de Invalidez.

Posteriormente, se elaborará un **“plan de disminución de represamiento de casos”**, en el que la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo y la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, llevarán a cabo una mesa técnica, que será convocada por el Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección, a quien le presentarán informe sobre los avances en la disminución de casos extemporáneos de conocimiento por cada Junta de Calificación de Invalidez. De la mesa técnica, sus intervinientes suscribirán un informe detallado, en el que se indicará:

1. Información de cada Junta de Calificación de Invalidez en el que se relacione el número de casos en trámite; y, número de casos que superaron 150 días contados a partir de la radicación ante la Junta competente.
2. Identificación de aspectos que conllevan a superar los términos dispuestos para emitir los dictámenes de Pérdida de Capacidad Laboral de competencia de las Juntas de Calificación de Invalidez.
3. Estrategias que permitirán la disminución de los casos que superaron los términos para ser resueltos por cada Junta de Calificación de Invalidez.
4. Plan de disminución de represamiento de casos.
5. Demás circunstancias que complementen y permitan avanzar en la descongestión que presentan las Juntas de Calificación de Invalidez.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

(Por favor indique el ámbito de aplicación o sujetos obligados de la norma)

Las disposiciones contenidas en la presente resolución se aplicarán a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)



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

La normativa que se propone se expide en ejercicio de las facultades que otorga el Congreso de la República a través del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, a la Rama Ejecutiva, que por intermedio de los ministerios, entre otras, corresponde:

“2. Preparar los proyectos de decretos y resoluciones ejecutivas que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y dar desarrollo a sus órdenes que se relacionen con tales atribuciones.

3. Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.”

Dicha facultad, a su vez, tiene sustento en el contenido del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, que a la letra señala:

“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.”

La norma transcrita fue examinada por la Corte Constitucional, en sentencia C-913 de 2013, con la cual se declaró su exequibilidad parcial, al concluir:

“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.”

Igualmente, el Decreto – Ley 4108 de 2011, faculta al Ministerio del Trabajo, a través de los numerales 1º del artículo 2º, numeral 2º del artículo 6º, numeral 2º del artículo 22, numeral 14 del artículo 23, artículo 27, y numeral 16 del artículo 30, para adelantar el seguimiento, control y vigilancia en las actuaciones realizadas por las Juntas de Calificación de Pérdida de Capacidad Laboral, posibilitando medidas afirmativas para el aseguramiento de los usuarios de estas



Entidades.

La reglamentación de las disposiciones señaladas, incorporadas a través del Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo Decreto 1072 de 2015, y en particular lo dispuesto en el artículo 2.2.5.1.44, señala que compete al Ministerio del Trabajo realizar 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 capítulo y de la reglamentación del Sistema General de Riesgos Laborales.

En ese orden corresponde al Ministerio del Trabajo como ente rector de este Sector, proyectar esta Resolución que permitiría efectuar el seguimiento y control frente a las actuaciones desplegadas por las Juntas de Calificación de Pérdida de Capacidad Laboral, que presenten violación a los términos señalados por la normatividad vinculante.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Los numerales 2º y 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, artículo 20 de la Ley 1562 de 2012; en el numeral 1º del artículo 2º, numeral 2º del artículo 6º, numeral 2º del artículo 22, numeral 14 del artículo 23, artículo 27, y numeral 16 del artículo 30 del Decreto – Ley 4108 de 2011 y en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 2.2.5.1.44. del Decreto 1072 de 2015, se encuentran vigentes.

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

Con el presente acto administrativo no se deroga, subroga, modifica, adiciona o sustituye ninguna disposición.

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

No se observa pronunciamiento jurisprudencial que tenga impacto o incidencia para la expedición del presente acto administrativo.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No aplica.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

No se observa impacto económico

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No requiere



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

El presente proyecto normativo no tiene impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

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

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	<i>No aplica</i>
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	<i>No aplica</i>
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	<i>No aplica</i>
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	<i>En trámite</i>
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	<i>(Marque con una x)</i>

Isis Andrea Muñoz Espinosa

Viceministra (E) de Relaciones Laborales e Inspección

Aprobó:

Amanda Pardo Olarte

Jefe de la Oficina Jurídica

Ministerio del Trabajo