



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

CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., veintidós (22) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina
Demandado: Nación – Ministerio del Trabajo

Temas: Juntas de Calificación de Invalidez

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a dictar sentencia de única instancia dentro del proceso promovido por el señor Juan Alexander Cano Medina contra la Nación – Ministerio del Trabajo.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad, consagrado en el artículo 137 del CPACA,¹ el mencionado ciudadano, actuando en nombre propio, solicitó declarar la nulidad del artículo 1, numeral 3, del Decreto 1352 de 2013, «por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones», expedido por el presidente de la República.

¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

Como consecuencia de lo anterior, ordenar a la autoridad competente «expedir un nuevo decreto que adicione o aclare el procedimiento que se debe seguir ante las Juntas de Calificación de Invalidez, cuando las personas que requieran un dictamen de pérdida de la capacidad laboral para reclamar un derecho o para solicitar que se declare el siniestro por parte de la compañía de seguros o la entidad bancaria con la que se haya celebrado el contrato de seguros, acorde a los principios, valores y reglas de la Constitución Política como la justicia, equidad e igualdad, tomando como base el derecho fundamental al debido proceso y el principio de la doble instancia».

1.1.2. Normas violadas y concepto de violación

El demandante sostuvo que el decreto parcialmente enjuiciado quebrantó el preámbulo y los artículos 1, 2, 13, 40, 209 y 237 de la Constitución Política.

Al desarrollar el concepto de violación, el actor planteó los siguientes cargos:²

i) El Gobierno nacional estableció un trámite que contraviene el derecho al debido proceso de las personas interesadas en que las juntas de calificación de invalidez les valoren la pérdida de capacidad laboral, puesto que los obligó a demostrar su interés jurídico, manifestar la finalidad del dictamen e indicar las partes; sin embargo, estas cargas no las deben soportar los asociados, ya que con ello «se ha provocado que las Juntas de Calificación exijan información cualificada a usuarios que no están en condición de elaborar un documento con formación jurídica como se ha pretendido en un sinnúmero de casos».

ii) La disposición enjuiciada concede una ventaja injustificada a las entidades bancarias o compañías de seguros, cuando se hace una reclamación por pérdida de la capacidad laboral.

² El demandante esgrimió algunos cargos de nulidad en el acápite de hechos; sin embargo, la Sala se permite resumirlos en el concepto de violación para facilitar la comprensión de la demanda.



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

iii) De esta manera se desconocen la dignidad humana, la solidaridad, el interés general, los fines esenciales del Estado, la igualdad y un orden justo.

iv) La norma acusada impide interponer recursos contra los conceptos de las Juntas de Calificación de Invalidez, pese a que los numerales 1 y 2 del artículo 3 del Decreto 1352 de 2013 sí establecen la doble instancia. Con esta medida se cercenan los derechos a la igualdad y a obtener un mayor porcentaje de pérdida de la capacidad laboral, lo cual tiene hondas repercusiones en el acceso a la pensión de invalidez y hacer efectiva la póliza de seguro destinada a amparar tal siniestro.

v) El trámite antes descrito no se compadece con el estado de salud mental y físico, ni con la situación económica que se ve menguada por las circunstancias de vulnerabilidad en que se encuentran quienes acuden a las autoridades competentes para que se les califique su pérdida de capacidad laboral. Además, se les obliga a acudir ante la jurisdicción cuando se determina una pérdida de la capacidad laboral inferior al 50%, lo cual genera mayores barreras para la protección de quienes se encuentran en condición de discapacidad, debido a la congestión que presentan los despachos de la jurisdicción ordinaria laboral.

1.2. Contestación de la demanda

La Nación – Ministerio del Trabajo, por intermedio de apoderado, contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones, con fundamento en los siguientes razonamientos:³

i) Se configuró la excepción de ineptitud de la demanda, por cuanto el accionante expuso una argumentación vaga y confusa que impide determinar las razones por las que la disposición acusada podría estar incurso en causal de nulidad.

ii) Hay carencia actual de objeto, ya que el Decreto 1352 de 2013 no constituye un

³ Folios 58 a 76.



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

reglamento constitucional autónomo y fue derogado por el Decreto 1072 de 2015.

iii) No puede igualarse ni compararse la situación de un trabajador que requiere de un dictamen de pérdida de capacidad laboral para acceder a unas prestaciones sociales con la de una persona que celebra un contrato comercial de seguro y que acude de forma voluntaria a las Juntas de Calificación de Invalidez, debido a que el tomador goza de amplia libertad probatoria para hacer valer la póliza de seguro.

iv) El accionante confunde dos tipos de roles que cumplen las referidas juntas, pues pretende equiparar las situaciones en las que actúan por solicitud de un asegurado, en el marco del contrato comercial celebrado con una compañía de seguros, con la función que ejercen como instituciones del sistema de seguridad social en orden a valorar las condiciones de acceso a una pensión de invalidez.

v) En el escenario del contrato de seguros los interesados actúan de manera voluntaria para acceder a un beneficio adicional y diferente a los establecidos por el sistema de seguridad social integral, por ende, las juntas desempeñan una función auxiliar, en estricto rigor no evalúan la pérdida de la capacidad laboral y los actos que expiden no están sujetos a recursos, ya que no afectan derechos prestacionales, sino que atañen a prerrogativas renunciables y conciliables.

vi) El actor tampoco demostró en qué forma el procedimiento establecido instrumentaliza a las personas, afecta la dignidad humana o el principio de solidaridad. Además, el hecho de que el usuario deba indicar la razón por la cual solicita el dictamen es un requerimiento elemental y cualquier ciudadano puede cumplirlo sin necesidad de acudir a un abogado.

vii) La ausencia de doble instancia frente al dictamen expedido por las juntas de calificación en el escenario de un contrato de seguro no vulnera derechos fundamentales ni garantías del Estado social de derecho, pues no todos los trámites y procedimientos están sujetos al recurso de apelación. Además, el interesado podrá obtener la contradicción del peritaje ante los jueces civiles, quienes son los



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

competentes para dirimir las controversias que surjan con ocasión de la celebración de los contratos comerciales de seguros.

1.3. Excepciones previas y sentencia anticipada

Mediante auto del 27 de mayo de 2021, el magistrado conductor del proceso declaró no probadas las excepciones de ineptitud de la demanda, carencia actual de objeto e improcedencia del medio de control frente a un acto que no constituye un reglamento constitucional autónomo.⁴

Por auto del 2 de junio de 2022, el despacho evidenció la posibilidad de emitir sentencia anticipada dentro del *sub lite*, en los términos del artículo 182A del CPACA, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021. En consecuencia, se prescindió de la audiencia inicial prevista en el artículo 180 *ibidem* y se fijó el litigio en la siguiente forma:⁵

Teniendo en cuenta las pretensiones y los argumentos de la demanda, así como los de su contestación, se concluye que el objeto de la controversia que se presenta en el caso *sub judice* se circunscribe en determinar si el numeral 3.º del artículo 1.º del Decreto 1352 de 2013, se expidió con infracción del Preámbulo y de los artículos 1, 2, 13, 40, 209 y 237 de la Constitución Política.

1.4. Alegatos de conclusión

El demandante guardó silencio y el Ministerio del Trabajo reiteró los argumentos expuestos en las respectivas etapas del proceso.⁶

1.5. El Ministerio Público

El agente del Ministerio Público no rindió concepto.

⁴ Folios 80 a 83.

⁵ Folios 85 a 88.

⁶ Memorial visible en la plataforma SAMAI del Consejo de Estado.



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

2. Consideraciones

2.1. Cuestión previa

Es oportuno indicar que el artículo 1, numeral 3, del Decreto 1352 de 2013, acusado en el *sub lite*, fue derogado por el Decreto 1072 de 2015,⁷ cuyo tenor es el siguiente:

Artículo 3.1.1. Derogatoria Integral. Este Decreto regula íntegramente las materias contempladas en él. Por consiguiente, de conformidad con el artículo 3° de la Ley 153 de 1887, quedan derogadas todas las disposiciones de naturaleza reglamentaria relativas al sector Trabajo que versen sobre las mismas materias [...].

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 91, numeral 5, del CPACA, la fuerza ejecutoria de los actos administrativos culmina cuando pierden su vigencia. Al respecto, el Consejo de Estado ha explicado que «si la norma ha dejado de regir por haber sido sustraída del ordenamiento jurídico, la consecuencia es que deja de ser aplicable por la administración y, por consiguiente, pierde el carácter obligatorio para los asociados».⁸

A pesar de la disposición acusada perdió fuerza ejecutoria, por razón de la derogatoria, es importante resaltar que ello no impide estudiar su legalidad, por cuanto el medio de control de nulidad no está condicionado a la vigencia del acto, sino que su finalidad consiste en verificar la legalidad objetiva en aras de mantener el imperio del orden jurídico.

En tal sentido, esta corporación ha expresado que la derogación o subrogación de un acto administrativo ocasiona la cesación de sus efectos hacia el futuro, situación que en nada afecta la posibilidad de resolver sobre su legalidad, pues ello «comprende la evaluación de sus requisitos esenciales a efectos de definir si nació o no válido a la vida jurídica».⁹

⁷ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.

⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 7 de diciembre de 2017, radicado 25000-23-24-000-2009-00068-02 (2635-2013).

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de abril de 2021, radicado: 11001-03-26-000-2016-00017-00 (56307). En igual sentido, la Sala Plena de esta Corporación, mediante sentencia del 14 de enero de 1991, Expediente S-157, sostuvo:



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

Adicionalmente, aunque el Decreto 1072 de 2015 derogó la norma ahora enjuiciada, en el artículo 2.2.5.1.1 reprodujo integralmente su contenido, por lo que se reafirma la importancia de analizar su legalidad. Para efectos ilustrativos, en el siguiente cuadro se transcriben los artículos objeto de comparación:

Decreto 1352 de 2013 (junio 26) por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones	Decreto 1072 de 2015 (mayo 26) por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo
Artículo 1°. Campo de aplicación. El presente decreto se aplicará a las siguientes personas y entidades: 1. De conformidad con los dictámenes que se requieran producto de las calificaciones realizadas en la primera oportunidad: [...] 2. De conformidad con los dictámenes que se requieran como segunda instancia de los regímenes de excepción de la Ley 100 de 1993, caso en el cual las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez actuarán como segunda instancia, razón por la cual no procede la apelación a la Junta Nacional: [...] 3. De conformidad con las personas que requieran dictamen de pérdida de capacidad laboral para reclamar un	Artículo 2.2.5.1.1. Campo de aplicación. El presente capítulo se aplicará a las siguientes personas y entidades: 1. De conformidad con los dictámenes que se requieran producto de las calificaciones realizadas en la primera oportunidad: [...] 2. De conformidad con los dictámenes que se requieran como segunda instancia de los regímenes de excepción de la Ley 100 de 1993, caso en el cual las juntas regionales de calificación de invalidez actuarán como segunda instancia, razón por la cual no procede la apelación a la junta nacional: [...] 3. De conformidad con las personas que requieran dictamen de pérdida de capacidad laboral para reclamar un

Estima la Sala que, ante la confusión generada por las dos tesis expuestas, lo procedente será inclinarse por la segunda de ellas, pues no es posible confundir la vigencia de una disposición con la legalidad de la misma, como ocurriría si se mantiene la posición que sostiene que sería inoperante y superfluo pronunciarse en los eventos en que la misma administración ha revocado su acto, así éste sea de carácter general e impersonal. Pues, contrario a lo que se había afirmado, opina la Sala que la derogatoria de una norma no restablece per se el orden jurídico supuestamente vulnerado, sino apenas acaba con la vigencia de la norma en cuestión. Porque resulta que un acto administrativo, aún si ha sido derogado, sigue amparado por el principio de legalidad que le protege, y que sólo se pierde ante pronunciamiento anulatorio del juez competente; de donde se desprende que lo que efectivamente restablece el orden vulnerado no es la derogatoria del acto, sino la decisión del juez que lo anula, o lo declara ajustado a derecho, ello, además, se ve confirmado por los efectos que se suceden en cada evento. La derogatoria surte efecto hacia el futuro, sin afectar lo ocurrido durante la vigencia de la norma y sin restablecer el orden violado; la anulación lo hace ab initio, restableciéndose por tal razón el imperio de la legalidad.



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

<p>derecho o para aportarlo como prueba en procesos judiciales o administrativos, deben demostrar el interés jurídico e indicar puntualmente la finalidad del dictamen, manifestando de igual forma cuáles son las demás partes interesadas, caso en el cual, las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez actuarán como peritos, y contra dichos conceptos no procederán recursos, en los siguientes casos:</p> <p>a) Personas que requieren el dictamen para los fines establecidos en este numeral;</p> <p>b) Entidades bancarias o compañía de seguros;</p> <p>c) Personas con derecho a las prestaciones y beneficios contemplados en la Ley 418 de 1997. [...] [Se resalta el aparte demandado].</p>	<p>derecho o para aportarlo como prueba en procesos judiciales o administrativos, deben demostrar el interés jurídico e indicar puntualmente la finalidad del dictamen, manifestando de igual forma cuáles son las demás partes interesadas, caso en el cual, las juntas regionales de calificación de invalidez actuarán como peritos, y contra dichos conceptos no procederán recursos, en los siguientes casos:</p> <p>3.1. Personas que requieren el dictamen para los fines establecidos en este numeral;</p> <p>3.2. Entidades bancarias o compañía de seguros;</p> <p>3.3. Personas con derecho a las prestaciones y beneficios contemplados en la Ley 418 de 1997. [...] (Decreto número 1352 de 2013, artículo 1º) [Esta referencia normativa está incluida en el texto transcrito, con lo que se ratifica el interés que tuvo el Decreto 1072 de 2015 de compilar dicha disposición].</p>
--	---

Es pertinente aclarar que la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-495 de 2019, estudió la figura de la integración normativa y concluyó que esta puede aplicarse cuando la norma demandada «se encuentra reproducida en otra».

Bajo este entendido, en caso de que haya lugar a declarar la nulidad del decreto parcialmente enjuiciado,¹⁰ se hará la integración normativa con el artículo 2.2.5.1.1 Decreto 1072 de 2015, pues la lectura de esta nueva disposición evidencia que su interés fue incorporar el texto derogado al nuevo ordenamiento compilatorio con el fin de dar claridad al sistema de fuentes jurídicas, pero en la práctica el mandato no ha perdido vigencia y operatividad.

2.2. El problema jurídico

¹⁰ Al respecto puede consultarse la sentencia del 26 de agosto de 2021, radicado 11001-03-25-000-2019-00210 00 (1356-2019), proferida por esta Subsección.



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

El problema jurídico consiste en establecer si el decreto parcialmente enjuiciado quebrantó el Preámbulo y los artículos 1, 2, 13, 40, 209 y 237 de la Constitución Política; o si por el contrario se ajustó al ordenamiento superior en que debía fundarse.

2.3. Marco normativo

El artículo 42 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, creó las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez como organismos del Sistema de la Seguridad Social del orden nacional, 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 obligatorias.

Igualmente, se especificó que el referido ministerio tendría a su cargo la reglamentación de los siguientes aspectos:

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 3. 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.

En cuanto a la calificación del estado de invalidez, el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado y adicionado por los artículos 142 del Decreto Ley 19 de 2012 y 18 de la Ley 1562 de 2012, dispuso lo siguiente:

Artículo 41. Calificación del estado de invalidez. El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de invalidez vigente a la fecha de calificación. Este manual será expedido por el Gobierno Nacional y deberá contemplar los criterios



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su capacidad laboral.

Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, 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 una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales.

[...]

El acto que declara la invalidez que expida cualquiera de las anteriores entidades, deberá contener expresamente los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen a esta decisión, así como la forma y oportunidad en que el interesado puede solicitar la calificación por parte de la Junta Regional y la facultad de recurrir esta calificación ante la Junta Nacional.

[...]

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 e invalidez que hayan generado secuelas como consecuencia de una enfermedad o accidente.

[...]

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-1002 de 2004, analizó la exequibilidad de los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 antes de que fueran modificados por el Decreto Ley 19 de 2012 y la Ley 1562 de 2012.

Luego, las Sentencias C-914 de 2013 y C-120 de 2020 examinaron algunas de las nuevas disposiciones.



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

Esta Sala tendrá en cuenta las consideraciones expuestas en las aludidas providencias, incluyendo la Sentencia C-1002 de 2004, ya que las modificaciones introducidas con posterioridad se encaminaron a regular con mayor detalle las competencias y operatividad de las juntas de calificación, pero mantuvieron su naturaleza y los aspectos esenciales que fueron objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional en esa ocasión.

De las providencias en comento se extraen las siguientes conclusiones relevantes para el análisis del presente asunto:

i) Las Juntas de Calificación de Invalidez ejercen una función pública consistente en evaluar de forma técnica, científica e integral el grado de pérdida de la capacidad laboral de los individuos que se sirven del sistema general de seguridad social y el dictamen que estas suscriben se constituye en «pieza necesaria para la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la pensión».¹¹

ii) En los procedimientos adelantados ante las juntas de calificación de invalidez se manifiesta plenamente el principio de la doble instancia.¹²

La Sentencia C-1002 de 2004 adoptó la anterior premisa a partir del texto original del artículo 43 de la Ley 100 de 1993, cuyo tenor preceptuaba que la Junta Nacional de Calificación de invalidez «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».

Es oportuno anotar que el artículo 43 *ibidem* no conserva dicha redacción, pero el 42 sí contempla una previsión similar, en tanto dispone que «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».

¹¹ Sentencia C-1002 de 2004.

¹² Sentencia C-1002 de 2004.



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

iii) Las entidades aseguradoras son las primeras encargadas de evaluar la capacidad laboral y ocupacional de los usuarios, «ante las eventualidades en que este trámite proceda»,¹³ es decir, que en tales casos la primera oportunidad para pronunciarse sobre el estado de invalidez está radicada en cabeza de Colpensiones, ARL, EPS o compañías de seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte.

iv) Si el interesado no estuviere de acuerdo con la calificación efectuada por las mencionadas entidades, podrá manifestar su inconformidad ante las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, cuyo dictamen será apelable ante la Junta Nacional. Además, contra dichas decisiones proceden las acciones legales.

v) El legislador asignó la competencia para calificar la pérdida de capacidad laboral, en primera oportunidad, a las autoridades o actores encargados de asumir el cubrimiento de la prestación económica respectiva; sin embargo, la estructura escalonada del trámite permite establecer lo siguiente: a) «la primera oportunidad ante la entidad aseguradora no es la primera instancia del proceso administrativo, ni del judicial si hubiera lugar a este»;¹⁴ y b) la decisión de la Junta Nacional de Calificación «es la segunda instancia del proceso ante la administración».¹⁵

vi) Los procedimientos adelantados por las juntas de calificación de invalidez no tienen naturaleza jurisdiccional, por cuanto su finalidad se limita a certificar la incapacidad laboral para efectos del reconocimiento de las prestaciones sociales que la requieren; por lo tanto, los dictámenes no resuelven de manera definitiva las controversias surgidas en torno al grado de invalidez y tampoco producen efectos de cosa juzgada.

2.4. El caso concreto. Análisis de la Sala

¹³ Sentencia C-120 de 2020.

¹⁴ Sentencia C-120 de 2020.

¹⁵ Sentencia C-120 de 2020.



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

El demandante afirmó que el numeral 3 del artículo 1 del Decreto 1352 de 2013 quebranta el debido proceso, igualdad, dignidad humana, solidaridad, interés general, fines esenciales del Estado y un orden justo. Además, desprotege a las personas que se encuentran en condición de discapacidad.

A continuación, se analizarán los cargos de nulidad expuestos por el actor, en el siguiente orden:

2.4.1. Contenido de la solicitud del dictamen

La disposición acusada previó que «las personas que requieran dictamen de pérdida de capacidad laboral para reclamar un derecho o para aportarlo como prueba en procesos judiciales o administrativos, deben demostrar el interés jurídico e indicar puntualmente la finalidad del dictamen, manifestando de igual forma cuáles son las demás partes interesadas».

El señor Juan Alexander Cano Medina consideró que las anteriores exigencias se traducen en una carga difícil de soportar para los asociados, debido a que no tienen los conocimientos necesarios para acreditar su interés jurídico y demás presupuestos antes anotados.

Sin embargo, esta Sala considera que el requerimiento que establece la norma demandada para la práctica del dictamen no resulta desproporcionado ni irrazonable, pues se trata de una medida tendiente a viabilizar la actuación de las juntas de calificación de invalidez, así como dotarlas de suficientes elementos para poder rendir su experticia de manera integral, técnica y científica, conforme lo demanda la ley.

Además, el actor afirma que la mencionada exigencia «ha provocado que las Juntas de Calificación exijan información cualificada a usuarios que no están en condición de elaborar un documento con formación jurídica como se ha pretendido en un sinnúmero de casos»; sin embargo, este efecto no se deriva necesariamente de la



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

disposición acusada, pues en ningún momento establece algún tipo de rigurosidad en torno a la redacción jurídica o científica de la solicitud del dictamen, tampoco se explicita que el interesado deba actuar por intermedio de un abogado u otro profesional de alguna disciplina específica.

El accionante tampoco aportó pruebas encaminadas a probar su afirmación, por lo que los cargos de nulidad carecen de soporte fáctico y normativo.

A lo anterior se agrega que esta corporación en varias oportunidades ha negado la nulidad de actos administrativos cuando los actores no esgrimen razones claras, suficientes y fundadas para obtener una sentencia favorable a sus pretensiones. Al respecto, se ha explicado que si bien «la jurisdicción de lo contencioso está facultada para interpretar la demanda, no es posible suplantar la obligación del demandante de alegar adecuadamente sus reclamos y de probar los supuestos de la demanda».¹⁶

2.4.2. Derecho a la doble instancia

El señor Juan Alexander Cano Medina sostuvo que en las situaciones enlistadas por el numeral 3 del artículo 1 del Decreto 1352 de 2013 no es posible interponer recursos contra los conceptos de las Juntas de Calificación de Invalidez, pese a que en los demás casos sí se prevé el derecho a la doble instancia. Esta barrera procedimental impide el acceso a la pensión de invalidez y a los beneficios amparados por las pólizas de seguros.

Conforme al marco normativo y jurisprudencial citado en acápites precedentes, en consonancia con la especial protección que la Constitución Política y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad han prodigado a este grupo

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 7 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-25-000-2016-00146-00 (0658-16). En similar sentido pueden consultarse las siguientes sentencias proferidas por esta corporación: i) del 24 de febrero de 2022, radicado: 76001-23-33-000-2013-00151-01 (4392-2018); ii) del 3 de febrero de 2022, radicado: 25000-23-42-000-2016-04361-01 (5517-2019); y iii) del 22 de marzo de 2013, radicado 63001-23-31-000-2010-00110-01 (19136).



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

poblacional, esta Subsección considera que le asiste razón al accionante. A continuación, se desarrollará esta conclusión a partir de argumentos encaminados a facilitar la comprensión del debate:

i) La Ley 100 de 1993, modificada por el Decreto Ley 19 de 2012 y la Ley 1562 de 2012, estableció un diseño escalonado de las Juntas de Calificación de Invalidez, de manera que la primera instancia la realizan las Juntas Regionales y la segunda le compete a la Junta Nacional.

Estas normas preceptúan que Colpensiones, EPS, ARL y compañías de seguro que asuman los riesgos de invalidez y muerte están llamadas a hacer la calificación de primera oportunidad; sin embargo, las inconformidades de los interesados frente a dichos conceptos deben tramitarse a través de las Juntas Regionales y la Nacional de Calificación de Invalidez, pues el legislador les fijó expresamente dichas funciones.

También pueden presentarse situaciones en que los interesados deben acudir directamente a las Juntas de Calificación de Invalidez, por ejemplo, cuando no se encuentran vinculados a una entidad del sistema general de seguridad social que pueda hacer la valoración de primera oportunidad.¹⁷

ii) Contrario a lo dispuesto en el artículo 1, numeral 3, del Decreto 1352 de 2013, la lectura del ordenamiento superior en que debía fundarse impide concluir que las juntas regionales se convierten en organismos de única instancia cuando actúan como peritos.

Inclusive, tal entendimiento constituye un contrasentido, ya que justamente el artículo 42 de la Ley 100 de 1993 creó las Juntas Regionales y Nacional con la función de emitir «dictámenes periciales», es decir, que es de su esencia cumplir «una función de peritaje, técnica y de tipo operativo y que incumbe el ejercicio de

¹⁷ Al respecto puede consultarse la Sentencia T-370 de 2022, proferida por la Corte Constitucional.



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

una función pública consistente en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral». ¹⁸

A su vez, las Jurisdicciones de lo Contencioso Administrativo¹⁹ y la Ordinaria en la especialidad Laboral han acudido a las Juntas Regionales y a la Nacional para obtener conceptos técnicos en los asuntos debatidos en sede judicial. En lo que respecta a la Junta Nacional, se ha expresado lo siguiente:²⁰

Si bien, expresamente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez no se le asignó como una de sus funciones la de resolver o decidir sobre las solicitudes de calificación de pérdida de la capacidad laboral remitidas por la autoridad judicial, no menos cierto es que su carácter de organismo experto en esa materia lo legitima plenamente para ser designado por los jueces laborales para que rinda el dictamen pericial decretado como prueba en esta clase de actuaciones, puesto que tal como lo tiene definido la Sala, al interior de un proceso judicial en la calificación de la pérdida de capacidad laboral y el origen de una enfermedad o accidente, las Juntas de Calificación de Invalidez intervienen como auxiliares de la justicia, de suerte que la selección del órgano encargado de practicar el dictamen pericial es del es del resorte del instructor del proceso, en virtud del principio de libertad probatoria del que están asistidos los juzgadores de instancia no solo en cuanto a la valoración de los elementos de juicio incorporados al expediente, sino además al optar por el medio de prueba que estima más adecuado para demostrar los supuestos fácticos en que se soportan pretensiones y excepciones, sea que los decreta por su propia iniciativa, ora por petición de las partes.

De acuerdo con el anterior lineamiento interpretativo, en consonancia con el artículo 42 de la Ley 100 de 1993, la Sala concluye que no existe fundamento legal para entender que hay ocasiones en que las Juntas Regionales actúan como peritos de única instancia o que la Junta Nacional no está facultada para actuar como perito al resolver recursos de apelación contra el primer dictamen emitido por las Juntas Regionales o para ejercer sus atribuciones por solicitud de una autoridad judicial, pues estas hipótesis no se infieren de la naturaleza de esos organismos y tampoco fueron previstas expresamente por el legislador.

¹⁸ Sentencia C-1002 de 2004, proferida por la Corte Constitucional.

¹⁹ Pueden consultarse las siguientes sentencias proferidas por la Sección Segunda, Subsecciones A y B: i) del 2 de marzo de 2023, radicado 25000-23-42-000-2015-05099-01 (0348 – 2020); ii) del 19 de enero de 2023, radicado 50001-23-31-000-2008-00495-01 (2998-2022); iii) del 22 de septiembre de 2022, radicado 25000-23-25-000-2012-00041-01 (4442-2021); iv) del 31 de marzo de 2022, radicado 52001 23 33 000 2016 00317 01 (3939-2018).

²⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia SL9184-2016 del 8 de junio de 2016, radicado 52054.



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

iii) En armonía con el anterior entendimiento, la Corte Constitucional en la Sentencia C-1002 de 2004 fue enfática en determinar que el derecho a la doble instancia opera plenamente en la estructura organizacional de las Juntas de Calificación de Invalidez.

Entonces, «no es cierto que a la luz de las normas pertinentes en los procedimientos adelantados ante las juntas de calificación de invalidez el legislador haya previsto una única instancia». A su vez, «el hecho de que la ley haya dispuesto la organización jerarquizada de las juntas es indicativo de que los procedimientos de calificación de la pérdida de la capacidad laboral permiten una revisión escalonada de la decisión».

Estas premisas han sido ratificadas por la mencionada corporación judicial al decidir acciones de tutela. En tal sentido, se destacan los siguientes apartes de la Sentencia T-003 de 2020:²¹

La lectura armónica de la Constitución Política permite afirmar que la seguridad social tiene una doble connotación, por un lado, según lo establece el inciso 1º del artículo 48 superior, constituye un “servicio público de carácter obligatorio”, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado, actividades que se encuentran sujetas a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Por otro lado, el inciso 2º de la Carta “garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social”. Este derecho ha sido reconocido por instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Art.22), la Declaración Americana de los Derechos de la Persona (Art.16) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art.9).

La jurisprudencia constitucional ha manifestado que el derecho a la seguridad social “surge como un instrumento a través del cual se le garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos subjetivos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que mengüe su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo”²². Particularmente, ha señalado que esta garantía hace referencia a los medios de protección que brinda el Estado con la finalidad de salvaguardar a las personas y sus familias de las contingencias que afectan la capacidad de generar

²¹ Este criterio también ha sido sostenido en las Sentencias T-400 de 2017, T-076 de 2019, T-256 de 2019 y T-336 de 2020.

²² Corte Constitucional, Sentencia T-690 de 2014. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

ingresos suficientes para vivir en condiciones dignas y enfrentar circunstancias como la enfermedad, la invalidez o la vejez.²³

En este orden, la importancia de este derecho se desprende de su íntima relación con el principio de dignidad humana, puesto que permite a las personas asumir las situaciones difíciles que obstaculizan el desarrollo de actividades laborales y la recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos subjetivos.

[...]

De acuerdo con lo anterior, les corresponde a las administradoras de fondos de pensiones, a las administradoras de riesgos laborales, a las compañías de seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y a las entidades promotoras de salud realizar, en una primera oportunidad, el dictamen de pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez. En caso de existir inconformidad del interesado, la Entidad deberá solicitar a la Junta Regional de Calificación de Invalidez la revisión del caso, decisión que será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Esto significa que, antes que nada, es competencia del primer conjunto de instituciones mencionadas la práctica del dictamen de pérdida de capacidad laboral y la calificación del grado de invalidez. En términos generales, solamente luego, si el interesado se halla en desacuerdo con la decisión, el expediente debe ser remitido a la Junta Regional de Calificación de Invalidez para que se pronuncie y, de ser impugnado el correspondiente concepto técnico, corresponderá resolver a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Conforme al anterior lineamiento jurisprudencial, la calificación de la pérdida de la capacidad laboral es un asunto estrechamente ligado al acceso a la seguridad social, entendida como un derecho fundamental y que comprende diferentes componentes como las pensiones de invalidez y sobrevivientes e indemnizaciones.

De esta manera, la determinación de la pérdida de la capacidad laboral, su grado, origen, fecha de estructuración y demás elementos resultan relevantes para que las personas en condición de discapacidad accedan a los beneficios que ha establecido el ordenamiento superior para garantizarles la dignidad humana, igualdad y, en general, las herramientas económicas y administrativas que les permitan desarrollar sus proyectos de vida.

iv) La Ley 1346 de 2009 aprobó la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, de la cual se destacan los siguientes apartes:

²³ Corte Constitucional, ver, entre otras, sentencias C-674 de 2014. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez y T-400 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

Artículo 4. Obligaciones generales.

1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;

[...]

c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;

[...]

Artículo 28. Nivel de vida adecuado y protección social.

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad.

2. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas:

[...]

b) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en particular las mujeres y niñas y las personas mayores con discapacidad, a programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza;

c) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad y de sus familias que vivan en situaciones de pobreza a asistencia del Estado para sufragar gastos relacionados con su discapacidad, incluidos capacitación, asesoramiento, asistencia financiera y servicios de cuidados temporales adecuados;

d) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad a programas de vivienda pública;

e) Asegurar el acceso en igualdad de condiciones de las personas con discapacidad a programas y beneficios de jubilación.

De acuerdo con las anteriores previsiones, se observa que la garantía de acceso a la seguridad social, en sus diferentes componentes, resulta una medida indispensable para salvaguardar plenamente los derechos establecidos en la aludida Convención y que buscan proteger a las personas en condición de



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

discapacidad, así como viabilizar su participación en la sociedad de manera igualitaria e integral.

Es así como las competencias asignadas a las juntas de calificación de invalidez implican la prestación de un servicio a la comunidad «relacionado con la seguridad social, pues constituye nada menos que la vía oficial por la cual el sistema califica la pérdida de capacidad laboral de sus beneficiarios».²⁴

Bajo esta óptica, no resulta razonable impedir que quienes aspiran a un beneficio en razón a la pérdida de su capacidad laboral vean menguada la posibilidad de interponer recursos contra los dictámenes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, en los términos previstos en la disposición acusada.

Por el contrario, la referida restricción carece de un fundamento legal y vea en contravía del principio de eficiencia que orienta el sistema de seguridad social y las actuaciones de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez.

En efecto, el legislador estableció la estructura para el funcionamiento de dichos organismos, los adscribió al sistema de seguridad social y les encomendó la función pública de dictaminar la pérdida de la capacidad laboral de los asociados, por ende, implementar un trámite de única instancia no solo resulta contrario al querer del legislador, sino extraño al diseño jerarquizado de las juntas y el cual se estructuró sobre la base de que las regionales actuarían en primera instancia y la Nacional lo haría en segunda instancia.

Entonces, al contar con dicho esquema no se comprende la razón por la cual en lugar de poder agotar las instancias previamente establecidas, se conmine al usuario a acudir a otra Junta Regional de Calificación de Invalidez (conforme lo sugiere el Decreto 1352 de 2013) o a un perito particular, pues ya se cuenta con una estructura diseñada por niveles, avalada por el Ministerio del Trabajo, que

²⁴ Sentencia C-1002 de 2004, proferida por la Corte Constitucional.



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

cumplen sus tareas con base en manuales técnicos, mediante profesionales idóneos y que hacen parte del sistema de seguridad social.

Bajo esta línea de intelección, se infiere que es más razonable permitir que se surtan todas las instancias previstas con antelación, pues ello permite aprovechar el recurso humano y todo el andamiaje técnico, científico y administrativo que configuró el legislador para emitir los dictámenes de pérdida de la capacidad laboral.

Igualmente, se garantiza que las personas en condición de discapacidad incurran en menos gastos y tramitología para acceder a las prestaciones y beneficios que se han instituido en su favor y cuya finalidad consiste en menguar las dificultades económicas, de salud, acceso al mercado laboral y demás consecuencias inherentes a las circunstancias que los convierten en sujetos de especial protección y merecedores de la solidaridad del Estado y del conglomerado social.

Es relevante anotar que el dictamen de pérdida de la capacidad laboral es un instrumento importante para acceder a beneficios como las pensiones de invalidez y sobrevivientes, indemnizaciones, ayudas humanitarias, entre otros beneficios que el Estado ha previsto en favor de este segmento de la población, por lo que resulta imperioso garantizarles su derecho al debido proceso en los términos en que fue configurado por el legislador en la Leyes 100 de 1993 y 1562 de 2012 y el Decreto Ley 19 de 2012.

Este entendimiento es consonante con la Sentencia C-1002 de 2004 en tanto explicó lo siguiente:

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 estableció las bases de la organización



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

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.**

[...]

Los cargos de la demanda que se agrupan bajo este apartado parten de la base de que al Gobierno se le confirieron facultades extraordinarias para regular el funcionamiento y composición de las juntas de calificación de invalidez, **incluida la regulación de los recursos contra los dictámenes de las juntas, lo cual es simplemente falso.** En las normas acusadas no existe ninguna referencia a que el legislador haya conferido al Gobierno facultades extraordinarias para legislar en la materia. [Resalta la Sala].

El anterior criterio jurisprudencial reafirma la conclusión a la que ha arribado esta Subsección en el sentido de indicar que el Gobierno nacional, al expedir la disposición acusada, ejerció la potestad reglamentaria sin contar con el soporte legal para implementar un trámite de única instancia por parte de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez cuando actuaran como peritos.

Por el contrario, el legislador ideó una estructura de dos instancias y no especificó excepciones a esta regla. Además, la posibilidad de interponer recursos a los aludidos dictámenes resulta coherente con el acceso a la seguridad social por parte de un grupo poblacional que es destinatario de acciones afirmativas tendientes a garantizar el ejercicio pleno de sus derechos y la participación efectiva en la sociedad.

Ahora bien, el actor solicitó la anulación del numeral 3 del artículo 1 del Decreto 1352 de 2013; sin embargo, la lectura de la disposición permite advertir que el vicio de nulidad solamente recae en la expresión «y contra dichos conceptos no procederán recursos», por lo cual la declaratoria de nulidad únicamente recaerá sobre ese aparte.



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

Además, conforme lo ha determinado esta Subsección en anteriores oportunidades,²⁵ los efectos de la decisión se diferirán por el término de 6 meses con el fin de que el Gobierno nacional pueda hacer los ajustes a que haya lugar y no se genere un vacío normativo o una desarticulación del sistema de seguridad social con ocasión de la anulación de la expresión en comento.

2.5. Integración normativa

El Consejo de Estado ha acudido a la integración normativa en aras de garantizar la coherencia interna del ordenamiento jurídico. A su vez, esta figura solamente opera una vez se ha analizado el caso concreto y se ha concluido la necesidad de anular una norma, por ende, dicha integración no puede realizarse sino hasta el momento de emitir el fallo respectivo.

En tal sentido, esta Subsección ha acogido la tesis de la integración normativa en tanto permite tener como demandadas disposiciones que no se enunciaron en el escrito de la demanda, pero que revisten idéntico contenido o guardan estrecha relación con las acusadas. Al respecto, se ha explicado lo siguiente:²⁶

La integración de la unidad normativa ha sido explicada por la Corte Constitucional como un mecanismo de procedencia excepcional que favorece la coherencia interna del ordenamiento jurídico, la seguridad jurídica y la economía procesal **al permitir que se integren al juicio de control enunciados normativos o disposiciones jurídicas no demandadas, de manera que pueda darse una solución integral a los problemas jurídicos que envuelve el debate**²⁷.

[...]

Es importante resaltar que la integración de la unidad normativa es de carácter excepcional, por ello, tratándose de preceptos autónomos que no fueron demandados, su aplicación se justifica únicamente cuando con ella se busca evitar que la sentencia en la que se declara la nulidad de un acto administrativo termine

²⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 4 de julio de 2019, radicado 11001-03-25-000-2013-00369 00 (0793-2013)

²⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 26 de agosto de 2021, radicado: 11001-03-25-000-2019-00210 00 (1356-2019). En similar sentido puede consultarse la sentencia del 13 de agosto de 2018, proferida por la Sección Segunda, Subsección B, radicado: 11001-03-25-000-2014-01542-00 (4972-14).

²⁷ Al respecto pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-095 de 2019, C-223 de 2017, C-182 de 2016, C-634 de 2011 y C-124 de 2011.



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

siendo inocua²⁸. En dicha hipótesis, la figura tiene sustento en cuanto garantiza la defensa del orden jurídico abstracto, previniendo que, pese a la anulación de un acto, pervivan en el ordenamiento jurídico otros con el mismo contenido o con los que guarda una relación inescindible.

Así, en los casos en que la disposición demandada constituye una proposición jurídica completa y autónoma, la procedencia de integrar la unidad normativa se encuentra condicionada a que vaya a proferirse una decisión de inexecutableidad, cuando el control judicial corresponde a la Corte Constitucional, **o en la que se declare la nulidad de un acto administrativo**, en aquellos eventos en que el examen de legalidad lo realiza la jurisdicción de lo contencioso administrativo. **De allí que en estos supuestos la integración deba efectuarse una vez resuelto el o los problemas jurídicos concernientes a la litis.**

De acuerdo con el anterior lineamiento, la integración normativa puede realizarse en demandas de simple nulidad únicamente cuando se observa que la disposición acusada quebranta el ordenamiento superior.

Igualmente, dicha figura opera en esta clase de controversias, aunque no exista un mandato expreso frente a ello, en consideración a que pretende proteger propósitos relevantes que se acompañan con los fines de ese medio de control y de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como lo son la coherencia y preservación del orden jurídico, la economía procesal, la prevalencia del derecho sustancial, la correcta administración de justicia, la tutela judicial efectiva y la materialización de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley.

En lo que respecta al *sub lite*, se observa que el Decreto 1072 de 2015 derogó todas las disposiciones de naturaleza reglamentaria relativas al sector trabajo que versaran sobre las materias allí reguladas, es decir, que el artículo 1, numeral 3, del Decreto 1352 de 2013 también fue derogado por la nueva disposición; sin embargo, el texto de la norma derogada fue integrado por completo en dicho acto, por ende, el mandato ha venido operando desde su expedición con idéntica redacción hasta la actualidad.

²⁸ Al respecto, la Corte Constitucional, refiriéndose a la aplicación de la integración normativa de cara al control abstracto de constitucionalidad que le corresponde ejercer, señaló en sentencia C-495 de 2019: [La Sala se abstiene de transcribir la cita completa en razón a que el asunto ha sido ilustrado con suficiencia].



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

La anterior premisa se ratifica en el artículo 3.1.1. del Decreto 1072 de 2015 en tanto previó que los actos administrativos expedidos con fundamento en las disposiciones allí compiladas mantendrían su vigencia y ejecutoriedad «bajo el entendido de que **sus fundamentos jurídicos permanecen en el presente decreto compilatorio**».

En este orden de ideas, se efectuará la integración normativa con el artículo 2.2.5.1.1 del Decreto 1072 de 2015, ya que su tenor es idéntico al de la disposición enjuiciada en este proceso, por ende, la presente decisión también se extenderá a esa norma. De esta manera se garantiza la eficacia real de la sentencia y la protección del orden jurídico superior.

De otro lado, teniendo en cuenta que el Decreto 1072 de 2015 contiene más disposiciones que pueden guardar relación con la expresión que se anula en el *sub lite*, se exhortará al Gobierno nacional para lo que revise integralmente, así como las demás disposiciones concordantes, en aras de que armonice la reglamentación con la regla de decisión adoptada en la presente sentencia.

2.6. La condena en costas

En consideración a que se trata de un medio de control de nulidad, en el que se ventila un asunto de interés público, no se impondrá condena en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 188 del CPACA.²⁹

3. Conclusión

Con base en la preceptiva jurídica que gobierna la materia, en las directrices jurisprudenciales trazadas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, se concluye que el demandante logró desvirtuar la legalidad de la expresión «y contra dichos conceptos no procederán recursos» contenida en la disposición parcialmente

²⁹ Artículo 188. Condena en costas. 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 de Procedimiento Civil.



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

enjuiciada, replicada por el Decreto 1072 de 2015, por lo que debe declararse su nulidad en los términos antes expuestos.

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

FALLA:

Primero. Declarar la nulidad de la expresión «y contra dichos conceptos no procederán recursos», contenida en los artículos 1, numeral 3, del Decreto 1352 de 2013 y 2.2.5.1.1, numeral 3, del Decreto 1072 de 2015, proferidos por el presidente de la República, con la salvedad de que esta decisión tendrá efectos solo a partir de los seis meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, término dentro del cual el Gobierno nacional podrá adoptar las medidas que estime necesarias para ajustar los reglamentos pertinentes, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo. Exhortar al Gobierno nacional en cabeza del presidente de la República y el Ministerio del Trabajo, para que dentro de los seis meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia revise integralmente el Decreto 1072 de 2015 y demás disposiciones concordantes, en aras de que armonice la reglamentación con la regla de decisión adoptada en esta sentencia.

Tercero. Negar las demás pretensiones de la demanda.

Cuarto. Sin condena en costas.

Quinto. Reconocer personería al abogado José Ernesto Alturo Rojas como apoderado de la Nación - Ministerio del Trabajo para los efectos del poder que obra en la plataforma SAMAI del Consejo de Estado.



Radicación: 11001-03-25-000-2017-00478-00 (2215-2017)
Demandante: Juan Alexander Cano Medina

Sexto. En firme esta decisión, por Secretaría de la Sección Segunda, háganse las anotaciones correspondientes y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Firmado electrónicamente

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

cgg