

Oscar Antonio Flórez

Vs. ISS

Rad . No. 11910

JUNTAS CALIFICADORAS DE INVALIDEZ-Competencia, Dictamen,  
Trámite/CONFLICTOS DE QUE CONOCE LA JUSTICIA LABORAL/PENSION DE  
INVALIDEZ-Prueba

#### RESUMEN:

Según los arts., 39 y 250 de la ley 100 de 1993 para obtener la pensión de invalidez se requiere que el afiliado al sistema de seguridad social haya sido declarado inválido y que la dicha declaratoria provenga de unos organismos creados por la misma ley (arts., 41 a 43, desarrollados por los decretos reglamentarios 1346 de 1994 y 692 de 1995). Para determinar el estado de invalidez, la ley 100 de 1993 estableció un procedimiento de dos instancias y para ello adjudicó la competencia exclusiva a las Juntas Regionales de calificación de Invalidez y a la Junta Nacional de calificación de Invalidez. El legislador de 1993 sustrajo de la órbita de las mismas entidades o personas que cubren el riesgo de invalidez la determinación de ese estado y dispuso que cualquier discusión sobre la reducción de la capacidad laboral fuera definido por las juntas regionales y la nacional ya mencionadas. Según los decretos reglamentarios 1346 y 692 de la ley 100 de 1993, las controversias sobre el estado de invalidez son ajenas al debate y pronunciamiento judicial. Aunque se reitera que en virtud de las normas antes citadas, la prueba idónea del estado de invalidez que genere el derecho a la pensión correspondiente es el dictamen emitido por las Juntas de Calificación de Invalidez, regionales y nacional, cuya obtención impone agotar el trámite señalado en la ley 100 de 1993 y en sus decretos reglamentarios, ello no significa la imperiosa necesidad de hacerlo en forma previa a la presentación de la demanda, sin desconocer el inmenso beneficio que conlleva acompañar a la misma el correspondiente resultado. La negativa parcial o total de la pensión de invalidez es, en esencia, un conflicto jurídico y como tal, su conocimiento está atribuido por la Constitución Política y por la propia ley laboral al juez del trabajo (art., 2º del CPL). La jurisdicción, como facultad del Estado para dirimir los conflictos, corresponde a los órganos judiciales y no puede ser transferido a los particulares, como son las Juntas en cuestión, dado que ellos no administran justicia. Bajo el anterior planteamiento, es evidente que los arts., 41, 42 y 43 de la ley 100 de 1993 no podían colocar en cabeza de entes privados (juntas regionales y nacional de calificación de invalidez) la competencia y la jurisdicción para definir el conflicto jurídico que suscite el reconocimiento de la pensión de invalidez, lo cual no se opone a ratificar, como ya se dijo, que son tales entes los únicos facultados por la ley para emitir el dictamen sobre el grado de reducción de la capacidad laboral de una persona, como fundamento de su pretendida pensión de invalidez. Los arts., 41, 42 y 43 de la ley 100 de 1993 no manejan el tema del reconocimiento de la pensión de invalidez como presupuesto procesal. El 41 establece que el estado de invalidez de un asegurado se determina con base en lo dispuesto por los arts., 42 y 43, siguientes. El 42 dice que en las capitales de departamento y en aquellas ciudades en las cuales el volumen de afiliados así lo requiera, se conformará una comisión interdisciplinaria que calificará en primera instancia la invalidez y determinará su origen. Y el art., 43 crea la Junta Nacional para la Calificación de los

Riesgos de Invalidez en orden a resolver las controversias que en segunda instancia sean sometidas a su decisión por las Juntas Regionales o Seccionales respectivas.

PENSION DE INVALIDEZ POR RIESGO COMUN O ACCIDENTE DE TRABAJO Y ENFERMEDAD PROFESIONAL/ JUNTAS CALIFICADORAS DE INVALIDEZ - Competencia/ CONFLICTOS DE QUE CONOCE LA JUSTICIA LABORAL/AGOTAMIENTO DEL TRAMITE PREVISTO POR LA LEY 100 DE 1993 Y SUS DECRETOS REGLAMENTARIOS

SALVAMENTO DE VOTO DE LOS Dres. CARLOS ISAAC NADER, LUIS GONZALO TORO CORREA, y FERNA0DO VASQUEZ BOTERO

#### RESUMEN:

Como en nuestro sentir la sentencia de la que nos separamos le fija un nuevo alcance a lo dicho, unánimemente, por esta Sala de la Corte en fallo del 16 de diciembre de 1997, radicación 9978, manifestamos que seguimos participando de lo allí expuesto y de las consecuencias que de lo mismo se deduce. Y es por lo anterior que estimamos pertinente traer a colación el aludido pronunciamiento, en el que se dijo: "(...)Aunque lo hasta ahora precisado sería suficiente para desestimar el cargo, al compartirse la argumentación de fondo del recurrente, en cuanto hace a que para establecer el estado de invalidez de una persona debe acudirse a las normas del nuevo sistema de seguridad social integral, pasa la Corte a explicar las razones para ello en su función de juez de casación y en procura de unificar la jurisprudencia en un tema de origen legal reciente. "En efecto, es incuestionable que de acuerdo con los arts., 39 y 250 de la ley 100 de 1993 para obtener la pensión de invalidez, bien sea por riesgo común o por accidente de trabajo y enfermedad profesional, se requiere que el afiliado al sistema de seguridad social haya sido declarado inválido, como también que es el mismo estatuto el que en sus arts., 41 a 43, desarrollados por los decretos reglamentarios 1346 de 1994 y 692 de 1995, determina quién debe hacer tal declaratoria y cuál es el trámite a seguir con ese objeto. Circunstancias, entonces, que permiten aseverar que esas disposiciones derogaron lo que en esta materia reglaban los arts., 217 y 280 del CST., al igual que las dictadas en este aspecto por el ISS., entre las cuales se pueden citar los acuerdos 155 de 1963, 536 de 1974 y 049 de 1990, aprobados, en su orden por los decs., 3170 de 1964, 770 de 1975 y 758 de 1990. "Analizada la nueva normatividad encuentra la Sala que en el tema de calificación del estado de invalidez introdujo un procedimiento de doble instancia, en el marco del cual adjudicó la competencia exclusiva para determinar y pronunciarse sobre dicha condición a las denominadas Juntas Regionales de Calificación de Invalidez en primera instancia, y a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en segunda instancia, tal como se deduce de los arts., 41, 42 y 43 de la ley 100 y de los arts., 22 a 43 del decreto 1346 de 1994; normas éstas últimas que junto con las que contiene el decreto 692 de 1995, establecen el trámite a seguirse para la fijación de tal estado clínico. "Es por lo anterior que bien puede afirmarse que el querer del legislador del año de 1993 fue, en primer lugar, sacar de la órbita de las mismas entidades o personas llamadas a cubrir el riesgo de invalidez, la determinación de ese estado y, en segundo término, que una discusión respecto a un hecho que requiere ser dilucidado de una manera científica, fuera del conocimiento y tratado desde esa óptica por personas expertas en la materia, inclusive facilitando el acceso al mismo porque valga resaltar los costos que implica esa actuación, al tenor del art., 43 de la ley 100 y 37 del decreto reglamentario 1346 de 1994, deben ser cubiertos por la entidad administradora a que esté afiliado el solicitante. Y es que contrario a lo que afirma la mayoría, si bien es cierto que distintas disposiciones que reglan el tema de que se trata, le dan a las decisiones de juntas de calificación de invalidez la

denominación "de dictámenes", no por ello podremos concluir que aquí se está frente a una prueba pericial, que se puede practicar extra o dentro del proceso. Y ello no es así porque como se resalta en la mencionada providencia de esta Sala del 16 de diciembre de 1997, lo que estableció la ley 100 y sus decretos reglamentarios fue un trámite extrajudicial e indispensable para dilucidar un supuesto de hecho que configura el derecho a la pensión por invalidez. De no entenderse así, sino como una prueba más, ello implica que el juez, como sucedería en este caso, en ejercicio de su derecho a apreciar la prueba, podría separarse del "dictamen pericial" sobre la invalidez y, por consiguiente, ordenar otro, que obviamente tendría que ser a la misma junta de calificación de invalidez. Esto en razón a lo que expone la mayoría cuando dice: "Aunque se reitera que en virtud de las normas antes citadas, la prueba idónea del estado de invalidez que genere el derecho a la pensión correspondiente es el dictamen emitido por las juntas de calificación de invalidez, regionales y nacional, cuya obtención impone agotar el trámite señalado en la ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios, ello no significa la imperiosa necesidad de hacerlo en forma previa a la presentación de la demanda, sin desconocer el inmenso beneficio que conlleva acompañar a la misma el correspondiente resultado. "Tampoco puede concluirse que dichas disposiciones establecieron un requisito de procedibilidad, como lo dice el Tribunal, y un desplazamiento hacia las juntas de calificación de invalidez de la facultad decisoria sobre la existencia del derecho pensional en cuestión (...)". De otro lado, el último planteamiento transcrito nos impone aclarar que nuestra posición no implica, como lo expresa el fallo mayoritario, que la decisión de un conflicto jurídico, como es la existencia o no de un derecho pensional, se esté transfiriendo a particulares, ya que el pronunciamiento o "dictamen" de la junta de invalidez por sí solo no confiere ese derecho, únicamente da certeza sobre uno de los supuestos de hecho a que alude el artículo 39 de la ley 100 de 1993, y si bien el art., 4º del dec., 1346 de 1994 dice que las decisiones de la misma son obligatorias, ello como sucede en el desarrollo del derecho, para hacerla efectiva, si es desconocida por quien debe acatarla, habrá que acudir a los jueces. En cuanto hace al artículo 200 del decreto 1122 de 1999, confirma más aún que la "determinación de la pérdida de capacidad laboral y de invalidez", quedó supeditado, más que a una simple "prueba pericial", al agotamiento del trámite previsto por la ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios. Y el alcance que hay que darle a esa norma cuando, refiriéndose a las juntas de calificación de invalidez, dispone: "Contra dichas decisiones proceden las acciones legales", es que solamente se puedan promover estas cuando se ha acudido y agotado la actuación prevista ante esas entidades.

## **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

### **SALA DE CASACIÓN LABORAL**

Radicación No. 11910

Acta No. 38

Magistrado Ponente: GERMÁN G. VALDÉS SÁNCHEZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., veintinueve (29) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Resuelve la Corte el recurso de casación interpuesto por OSCAR ANTONIO FLOREZ contra la sentencia del 23 de octubre de 1998, proferida por el Tribunal Superior de Medellín, en el juicio seguido por el recurrente contra el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.

### **ANTECEDENTES**

Antonio Flórez demandó al Seguro Social ante el Juzgado Primero Laboral de Medellín para que fuera obligado a pagarle la pensión de invalidez a partir del 5 de junio de 1994, con las mesadas adicionales

y los servicios asistenciales.

Fundó sus pretensiones en que estuvo afiliado al Instituto durante varios años cotizando para los riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte; que perdió más del 50% de su capacidad laboral a raíz de un accidente de tránsito, ocurrido el 5 de junio de 1994, que le dejó imposibilitado para desempeñarse en su oficio habitual de mensajero motorizado; que por ello considera que tiene derecho a la pensión de invalidez que le fue denegada por resolución del ISS 09419 del 10 de septiembre de 1996.

La entidad demandada admitió que el actor estuvo afiliado y que sufrió el accidente de tránsito que le dejó como secuela la pérdida del miembro inferior derecho a nivel superior de la rodilla, como también lo expresó la demanda; pero explicó que según el dictamen médico laboral sobre invalidez común practicado por el Seguro el 11 de octubre de 1995, al demandante se le calificó de acuerdo al Manual Unico de Calificación de Invalidez, decreto 692 de 1995, una deficiencia del 17%, una discapacidad del 4% y una minusvalía del

6%, para un total del 27% de pérdida de su capacidad laboral, insuficiente a la luz del artículo 38 de la ley 100 de 1993 para tener derecho a pensión de invalidez". Propuso las excepciones de falta de causa para pedir y compensación.

El Juzgado Primero Laboral de Medellín, mediante sentencia del 3 de julio de 1998, condenó al Seguro Social a pagar al actor la pensión de invalidez de origen no profesional a partir de octubre de 1995.

## LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL

Apelaron ambas partes y el Tribunal de Medellín, mediante el fallo recurrido en casación, revocó el de primer grado y en su lugar se declaró inhibido "para conocer el fondo del asunto".

Consideró el Tribunal que el procedimiento previsto en los artículos 41, 42 y 43 de la ley 100 de 1993 es el único adecuado para

establecer el estado de invalidez, mediante las "Juntas de Calificación de Invalidez", y por lo tanto ocurrir a esa junta constituye "requisito de procedibilidad" cuyo cumplimiento debe exigirse incluso para admitir la demanda puesto que ante la ausencia del mismo la decisión debe ser inhibitoria.

## EL RECURSO DE CASACION

Lo interpuso la parte demandante. Con él pretende que la Corte case la sentencia impugnada para que en sede de instancia confirme la del Juzgado.

Con ese fin presenta un cargo contra la sentencia del Tribunal, que no fue replicado.

El cargo acusa al Tribunal por violar directamente por interpretación

errónea los artículos 41, 42 y 43 de la ley 100 de 1993, en relación con sus artículos 38, 39 y 40, así como con los artículos 1, 2, 3, 4, 8, 9, 21, 22, 32, 33, 35 del decreto 1346 de 1994 y 6° del

CPL.

Para demostrar la violación de la ley dice:

"Considera la parte recurrente que el Tribunal Superior de Medellín entendió en forma equivocada el sentido de los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, como pasa a explicarse.

"El artículo 41 de la Ley 100 se limita a señalar que el estado de invalidez de un asegurado se determina con base en lo dispuesto por los artículos siguientes de la misma normatividad (art. 42 y 43).

"El artículo 42 de la Ley 100 de 1993 establece que <en las capitales de departamento y en aquellas ciudades en las cuales el volumen de afiliados así lo requiera, se conformará una comisión interdisciplinaria que calificará en primera instancia la invalidez y determinará su origen>.

"Y el artículo 43 crea la Junta Nacional para la Calificación de los Riesgos de Invalidez para resolver las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las Juntas Regionales o Seccionales respectivas.

"Ninguna de las normas antes citadas tiene el alcance que pretende atribuirle el Tribunal. El trámite que dichas normas regula tiene el carácter de un trámite

meramente administrativo que no puede confundirse con la controversia judicial, cuya naturaleza, principios, dinámica y alcances son sustancialmente diferentes.

"Significa lo anterior, que el sentido de los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 no es el de establecer un requisito de procedibilidad para la admisión de la demanda, como equivocadamente lo concluye el Tribunal. Del tenor de las normas analizadas no puede asimilarse el trámite consagrado en ellas al agotamiento de la vía gubernativa.

"Y no puede entenderse que la finalidad de las disposiciones normativas analizadas sea la de establecer un procedimiento administrativo obligatorio y previo a la demanda, pues tal no era la virtualidad de la Ley 100 de 1993. Con este estatuto no se tuvo como propósito el de atribuirle funciones jurisdiccionales a entes de carácter privado, como lo son las juntas de calificación de invalidez (art. 40 del Decreto 1346 de 1994).

"Después de que la entidad pública respectiva (para el caso el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES) emite su pronunciamiento sobre el derecho reclamado, el peticionario queda plenamente habilitado para optar por recurrir ante la Jurisdicción Laboral, para que sea ésta quien le dirima su controversia.

"El entendimiento adecuado de los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 permite concluir que cuando se solicita el reconocimiento de una pensión de invalidez y esta es negada, el asegurado puede optar por adelantar el trámite administrativo establecido en las normas citadas y en el Decreto 1346 de 1994 (ante Juntas Regionales o Seccionales y ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez) o recurrir

directamente ante la Jurisdicción Laboral, para que la controversia sea dirimida por esta vía.

"No existen razones válidas para entender que la Ley 100 de 1993 esté desjudicializando en forma imperativa las controversias que en torno a las pensiones de invalidez puedan presentarse.

"En conclusión, el fallo inhibitorio proferido por el Tribunal tuvo como causa el entendimiento equivocado de los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 100 de 1993".

## SE CONSIDERA

Esta Sala de la Corte, en sentencia dictada el 16 de diciembre de 1997 en juicio ordinario laboral que se promovió contra el Seguro Social (expediente 9978), adelantó un concepto sobre el alcance de los artículos 41 a 43 de la ley 100 de 1993, que en lo fundamental contiene estos planteamientos:

1. Según los artículos 39 y 250 de la ley 100 de 1993 para obtener la pensión de invalidez se requiere que el afiliado al sistema de seguridad social haya sido declarado inválido y que la dicha declaratoria provenga de unos organismos creados por la misma ley (artículos 41 a 43, desarrollados por los decretos reglamentarios 1346 de 1994 y 692 de 1995).
2. Para determinar el estado de invalidez, la ley 100 de 1993 estableció un procedimiento de dos instancias y para ello adjudicó la competencia exclusiva a las Juntas Regionales de calificación de Invalidez y a la Junta Nacional de calificación de Invalidez.
3. El legislador de 1993 sustrajo de la órbita de las mismas entidades o personas que cubren el riesgo de invalidez la determinación de ese estado y dispuso que cualquier discusión sobre la reducción de la capacidad laboral fuera definido por las juntas regionales y la nacional ya mencionadas.
4. Según los decretos reglamentarios 1346 y 692 de la ley 100 de 1993, las controversias sobre el estado de invalidez son ajenas al debate y pronunciamiento judicial.

Coincidente con esas premisas, la sentencia acusada concluye que, cuando se trate de demandar el pago de la pensión por invalidez, es imprescindible agotar en forma previa el procedimiento ante las Juntas de Calificación de Invalidez correspondiente, exigido por los artículos 41, 42 y 43 de la ley 100 de 1993 y la omisión de ese procedimiento da lugar a una sentencia inhibitoria.

Aunque se reitera que en virtud de las normas antes citadas, la prueba idónea del estado de invalidez que genere el derecho a la pensión correspondiente es el dictamen emitido por las Juntas de Calificación de Invalidez, regionales y nacional, cuya obtención impone agotar el trámite señalado en la ley 100/93 y en sus decretos reglamentarios, ello no significa la imperiosa necesidad de hacerlo en forma previa a la presentación de la demanda, sin desconocer el inmenso beneficio que conlleva acompañar a la misma el correspondiente resultado.

Tampoco puede concluirse que dichas disposiciones establecieron un requisito de procedibilidad, como lo dice el Tribunal, ni un

desplazamiento hacia las Juntas de Calificación de Invalidez de la facultad decisoria sobre la existencia del derecho pensional en cuestión.

La negativa parcial o total de la pensión de invalidez es, en esencia, un conflicto jurídico y como tal, su conocimiento está atribuido por la Constitución Política y por la propia ley laboral al juez del trabajo (artículo 2° del CPL). La jurisdicción, como facultad del Estado para dirimir los conflictos, corresponde a los órganos judiciales y no puede ser transferido a los particulares, como son las Juntas en cuestión, dado que ellos no administran justicia.

Bajo el anterior planteamiento, es evidente que los artículos 41, 42 y 43 de la ley 100 de 1993 no podían colocar en cabeza de entes privados (juntas regionales y nacional de calificación de invalidez) la competencia y la jurisdicción para definir el conflicto jurídico que suscite el reconocimiento de la pensión de invalidez, lo cual no se opone a ratificar, como ya se dijo, que son tales entes los únicos facultados por la ley para emitir el dictamen sobre el grado de reducción de la capacidad laboral de una persona, como fundamento de su pretendida pensión de invalidez.

Los artículos 41, 42 y 43 de la ley 100 de 1993 no manejan el tema del reconocimiento de la pensión de invalidez como presupuesto procesal. El 41 establece que el estado de invalidez de un asegurado se determina con base en lo dispuesto por los artículos 42 y 43, siguientes. El 42 dice que en las capitales de departamento y en aquellas ciudades en las cuales el volumen de afiliados así lo requiera, se conformará una comisión interdisciplinaria que calificará en primera instancia la invalidez y determinará su origen. Y el artículo 43 crea la Junta Nacional para la Calificación de los Riesgos de Invalidez en orden a resolver las controversias que en segunda instancia sean sometidas a su decisión por las Juntas Regionales o Seccionales respectivas.

Nada indica entonces en esos tres preceptos la intención siquiera tácita de crear un procedimiento, gubernativo o de otra naturaleza, previo al juicio y ante entes privados. Pero aún suponiendo que lo hubiera pretendido, operaría por fuerza la excepción de

inconstitucionalidad y la consiguiente inaplicación de esa preceptiva por ser contraria al esquema constitucional que sitúa en el órgano jurisdiccional la facultad del Estado para la definición de los conflictos y el del reconocimiento de una pensión es uno de ellos.

En esas condiciones, la Sala estima, en acuerdo con el recurrente, que el adecuado entendimiento de los artículos 41, 42 y 43 de la ley 100 de 1993 es crear una opción conforme a la cual si el asegurador niega el reconocimiento de la pensión de invalidez, el asegurado puede acudir a las juntas de calificación de invalidez o al juez del trabajo, a su elección, pues también se puede acudir a ellas una vez iniciado el trámite judicial, para darle al dictamen pertinente el trámite que le corresponde en su calidad de prueba.

Lo establecido en el artículo 200 del decreto 1122 de 1999, pese a que no es aplicable al presente caso, en medida importante corrobora los planteamientos conceptuales antes precisados.

El cargo prospera.

En sede de instancia, y como la Sala extraña la presencia en el expediente de la prueba a la que se ha hecho mención, se dispone oficiar a la Junta Regional de Calificación de invalidez con competencia en Medellín, para que practique el dictamen médico correspondiente sobre la merma de la capacidad laboral del actor, único elemento sobre el cual giró la negativa que el I.S.S. dio a la petición de reconocimiento pensional que le formuló el demandante (folio 8).

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, CASA la sentencia impugnada, proferida por el Tribunal de Medellín el 23 de octubre de 1998 en el juicio adelantado por OSCAR ANTONIO FLOREZ contra el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES. En sede de instancia, dispone librar el oficio a que se alude en las consideraciones propias de este segundo grado.

Sin costas en el recurso de casación.

COPIESE, NOTIFIQUESE, PUBLIQUESE INSERTESE EN LA GACETA JUDICIAL Y  
DEVUELVA EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN.

GERMAN G. VALDES SANCHEZ

FRANCISCO ESCOBAR HENRIQUEZ JOSE ROBERTO HERRERA VERGARA

CARLOS ISAAC NADER

RAFAEL MENDEZ ARANGO

LUIS GONZALO TORO CORREA

FERNANDO VASQUEZ BOTERO

LAURA MARGARITA MANOTAS GONZALEZ

Secretaria

Salvamento de Voto

Radicación Nro. 11910

Por no compartir la decisión acogida por la Sala al resolver el recurso de casación formulado por Oscar Antonio Florez dentro del proceso ordinario laboral que le promovió al Instituto de Seguros Sociales, con el debido respeto, nos permitimos salvar el voto.

Como en nuestro sentir la sentencia de la que nos separamos le fija un nuevo alcance a lo dicho, unánimemente, por esta Sala de la Corte en fallo del 16 de diciembre de 1997, radicación 9978, manifestamos que seguimos participando de lo allí expuesto y de las consecuencias que de lo mismo se deduce.

Y es por lo anterior que estimamos pertinente traer a colación el aludido pronunciamiento, en el que se dijo:

"(...)Aunque lo hasta ahora precisado sería suficiente para desestimar el cargo, al compartirse la argumentación de fondo del recurrente, en cuanto hace a que para establecer el estado de invalidez de una persona debe acudir a las normas del nuevo sistema de seguridad social integral, pasa la Corte a explicar las razones para ello en su función de juez de casación y en procura de unificar la jurisprudencia en un tema de origen legal reciente.

"En efecto, es incuestionable que de acuerdo con los artículos 39 y 250 de la ley 100 de 1993 para obtener la pensión de invalidez, bien sea por riesgo común o por accidente de trabajo y enfermedad profesional, se requiere que el afiliado al sistema de seguridad social haya sido declarado inválido, como también que es el mismo estatuto el que en sus artículos 41 a 43, desarrollados por los decretos reglamentarios 1346 de 1994 y 692 de 1995, determina quién debe hacer tal declaratoria y cuál es el trámite a seguir con ese objeto. Circunstancias, entonces, que permiten aseverar que esas disposiciones derogaron lo que en esta materia reglaban los artículos 217 y 280 del C.S.T., al igual que las dictadas en este aspecto por el Instituto de los Seguros Sociales, entre las cuales se pueden citar los acuerdos 155 de 1963, 536 de 1974 y 049 de 1990, aprobados, en su orden por los decretos 3170 de 1964, 770 de 1975 y 758 de 1990.

"Analizada la nueva normatividad encuentra la Sala que en el tema de calificación del estado de



invalidez introdujo un procedimiento de doble instancia, en el marco del cual adjudicó la competencia exclusiva para determinar y pronunciarse sobre dicha condición a las denominadas Juntas Regionales de Calificación de Invalidez en primera instancia, y a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en segunda instancia, tal como se deduce de los artículos 41, 42 y 43 de la ley 100 y de los artículos 22 a 43 del decreto 1346 de 1994; normas éstas últimas que junto con las que contiene el decreto 692 de 1995, establecen el trámite a seguirse para la fijación de tal estado clínico.

"Es por lo anterior que bien puede afirmarse que el querer del legislador del año de 1993 fue, en primer lugar, sacar de la órbita de las mismas entidades o personas llamadas a cubrir el riesgo de invalidez, la determinación de ese estado y, en segundo término, que una discusión respecto a un hecho que requiere ser dilucidado de una manera científica, fuera del conocimiento y tratado desde esa óptica por personas expertas en la materia, inclusive facilitando el acceso al mismo porque valga resaltar los costos que implica esa actuación, al tenor del artículo 43 de la ley 100 y 37 del decreto reglamentario 1346 de 1994, deben ser cubiertos por la entidad administradora a que esté afiliado el solicitante.

"Precisamente, la primera de las aseveraciones antes expuesta está corroborada por el pronunciamiento que hizo el Consejo de Estado en sentencia del 27 de abril del año en curso, cuando al declarar la nulidad del numeral 1º del artículo 3º del decreto 1346 de 1994, dijo:

"No debe olvidarse que la ley 100 de 1993 reguló lo concerniente con la pensión de invalidez por riesgo común. Y para ello previó qué debe entenderse por estado de invalidez, los requisitos para hacerse acreedor a la prestación, su monto y la calificación misma, por manera que la calificación es indispensable hacerla con base en el manual único expedido por el Gobierno Nacional. Y según los artículos 42 a 45 de la ley, inequívocamente son las juntas regionales y la nacional las que deben determinar la calificación y el origen de la invalidez en primera y segunda instancia, respectivamente. Esto es, que no previó la ley que pudiera ser la misma entidad que asume el riesgo, la que lo calificara'.

"De otro lado, basta con leer las normas de los decretos reglamentarios tantas veces citados (1346 y 692) relativas a la: conformación e integración de las juntas de calificación de invalidez; incompatibilidades, inhabilidades, responsabilidad, impedimento y recusación de sus miembros; facultades que tienen para asegurar el acierto en su decisión; participación, notificación y recursos de los afectados con los mismos, para colegir el porqué se sostiene que las controversias sobre el estado de invalidez son ya ajenas a un debate y pronunciamiento judicial.

"De modo, pues, que para la Sala al reglar la ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios, de una manera específica y minuciosa, ante, por quién y cómo debe declararse el estado de invalidez de un afiliado al sistema de seguridad social, y hacer depender de ello, al tenor de su artículo 39, el derecho a la pensión que como consecuencia del mismo prevé tal estatuto, implica que si hay controversia sobre ese punto, necesariamente habrá que obtener un pronunciamiento al respecto que solo puede provenir de las Juntas Regional o Nacional de Calificación de Invalidez, según el caso, y previo el agotamiento del trámite previsto por la ley.

"Lo puntualizado implica, a su vez, que quien invoque a la jurisdicción su estado de inválido para reclamar pensión en virtud del mismo, le corresponde acreditar, como lo dispone el artículo 177 del código de procedimiento civil, aplicable al proceso laboral en virtud del principio de la integración, "el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen", y uno de esos supuestos, al tenor de los artículos 39 y 41 de la ley 100 de 1993, es

haber obtenido la declaración de ese estado por la Junta de Calificación de Invalidez que esa normatividad establece, para lo cual hay libertad probatoria.

"Es de advertir que con lo antes comentado también se está precisando que cualquier otra discusión distinta a lo que es objeto del pronunciamiento de las aludidas juntas, que según el artículo 35 del decreto 1346 de 1994 es: "sobre el estado de invalidez y/o del origen de la enfermedad o de la muerte", lógicamente puede plantearse y, por consiguiente, en caso de controversia, compete dilucidarlo a los jueces; ante quienes, también, podría discutirse cualquier irregularidad que desde el punto de vista formal posibilite que se disponga que la junta de calificación de invalidez reconsidere su pronunciamiento.

"De otra parte, debe anotarse que si bien en distintos fallos, siendo uno de los más recientes el de fecha febrero 19 de 1997, radicación 9362, esta Sala reiteró que en asuntos de la naturaleza del que se trata, no era acertado sostener que "únicamente son pertinente las probanzas que sean autorizadas por los médicos del ISS" y, consecuentemente afirmar que era procedente que el juez ordenara dictamen pericial para establecer la condición de inválido, también lo es que en esa ocasión se dijo que el planteamiento expuesto por el censor, en contrario, con referencia a las juntas de calificación de invalidez, era "medio nuevo en casación" por no haberse propuesto en las instancias. Situación que aquí no se presenta porque sí se alegó en primera instancia.

"Resumiendo, se repite, que por las circunstancias descritas es evidente que la nueva legislación en materia de seguridad social, a partir del 1º de abril de 1995, fijó una competencia para establecer y declarar el estado de invalidez de una persona, que es uno de los supuestos de hecho que habrá que demostrar cuando sea necesario reclamar ante los jueces la pensión de invalidez que en razón al mismo se tiene derecho conforme a la ley".

Es esta última conclusión de la providencia transcrita, la que posibilita sostener que la solución procesal que en la providencia objeto del recurso de casación le dio el Tribunal al no haberse demostrado en este asunto el agotamiento del trámite para calificar la invalidez, es acertado, como también lo es el siguiente razonamiento de ese juzgador:

"(...) Luego de analizar los argumentos que trae el auto (sic) objeto de apelación al igual que la ley y la jurisprudencia frente al caso, debe concluirse que fue acertada la decisión de primera instancia. Según la normatividad vigente y ya aludida, es competencia de la Junta de Calificación de Invalidez emitir el dictamen acerca de la invalidez de una persona, y por ello debe exigirse la demostración de haberse cumplido con tal trámite para adjuntarse con la demanda, en caso de existir alguna controversia que se crea poner en conocimiento de la justicia ordinaria y así se evita incurrir en trámites inadecuados o lo que es peor, propiciar la congestión o dilación injustificada en el desarrollo de los procesos, que se verán paralizados a la espera de un pronunciamiento de un ente extraño a la misma jurisdicción, que es el autorizado por la ley para la valoración de la invalidez en mención"

Y es que contrario a lo que afirma la mayoría, si bien es cierto que distintas disposiciones que reglan el tema de que se trata, le dan a las decisiones de juntas de calificación de invalidez la denominación "de dictámenes", no por ello podremos concluir que aquí se está frente a una prueba pericial, que se puede practicar extra o dentro del proceso. Y ello no es así porque como se resalta en la mencionada providencia de esta Sala del 16 de diciembre de 1997, lo que estableció la ley 100 y sus decretos reglamentarios fue un trámite extrajudicial e indispensable para dilucidar un supuesto de hecho que configura el derecho a la pensión por invalidez. De no entenderse así, sino como una prueba más, ello implica que el juez, como sucedería en este caso,

en ejercicio de su derecho a apreciar la prueba, podría separarse del "dictamen pericial" sobre la invalidez y, por consiguiente, ordenar otro, que obviamente tendría que ser a la misma junta de calificación de invalidez. Esto en razón a lo que expone la mayoría cuando dice:

"Aunque se reitera que en virtud de las normas antes citadas, la prueba idónea del estado de invalidez que genere el derecho a la pensión correspondiente es el dictamen emitido por las juntas de calificación de invalidez, regionales y nacional, cuya obtención impone agotar el trámite señalado en la ley 100/93 y sus decretos reglamentarios, ello no significa la imperiosa necesidad de hacerlo en forma previa a la presentación de la demanda, sin desconocer el inmenso beneficio que conlleva acompañar a la misma el correspondiente resultado.

"Tampoco puede concluirse que dichas disposiciones establecieron un requisito de procedibilidad, como lo dice el Tribunal, y un desplazamiento hacia las juntas de calificación de invalidez de la facultad decisoria sobre la existencia del derecho pensional en cuestión (...)"

De otro lado, el último planteamiento transcrito nos impone aclarar que nuestra posición no implica, como lo expresa el fallo mayoritario, que la decisión de un conflicto jurídico, como es la existencia o no de un derecho pensional, se esté transfiriendo a particulares, ya que el pronunciamiento o "dictamen" de la junta de invalidez por sí solo no confiere ese derecho, únicamente da certeza sobre uno de los supuestos de hecho a que alude el artículo 39 de la ley 100 de 1993, y si bien el artículo 4º del decreto 1346 de 1994 dice que las decisiones de la misma son obligatorias, ello como sucede en el desarrollo del derecho, para hacerla efectiva, si es desconocida por quien debe acatarla, habrá que acudir a los jueces.

Y es que en nuestro sentir lo que quiso la ley 100 de 1993, y con acierto, no fue desjudicializar las controversias respecto a la existencia o no del derecho de pensión de invalidez, sino simplificar ese debate, porque como lo expresó esta Sala de la Corte: "(...) bien puede afirmarse que el querer del legislador del año de 1993 fue, en primer lugar, sacar de la órbita de las mismas entidades o personas llamadas a cubrir el riesgo de invalidez, la determinación de ese estado y, en segundo término, que una discusión respecto a un hecho que requiere ser dilucidado de una manera científica, fuera del conocimiento y tratado desde esa óptica por personas expertas en la materia, inclusive facilitando el acceso al mismo porque valga resaltar los costos que implican esa actuación, al tenor del artículo 43 de la ley 100 y de 37 del decreto reglamentario 1346 de 1994, deben ser cubiertos por la entidad administradora a que esté afiliado el solicitante".

Pero lo anterior, en ningún momento impide, que previa a esa definición, los interesados acudan a los jueces para reclamar el derecho a la pensión en caso en que no le sea reconocida directamente por quien corresponda, pero eso sí conociendo el demandante de antemano cuál es la evaluación científica sobre la invalidez que invoca, y esto evitará o debe evitar, la iniciación de procesos que no hacen más que congestionar la administración de justicia.

Y lo anterior porque, salvo que se den las circunstancias excepcionales que por vía de ejemplo cita la Corte en la sentencia del 16 de diciembre de 1997, la decisión de la junta de calificación de invalidez, no podrá ser desconocida. Esto es lo que indica que ese "dictamen" no pueda ser tenido como una prueba que se pueda reclamar se practique en el curso del proceso, ya que de ser así la consecuencia de que no se lleve a cabo, no sería de un fallo inhibitorio sino absolutorio.

En cuanto hace al artículo 200 del decreto 1122 de 1999, confirma más aún que la "determinación de la pérdida de capacidad laboral y de invalidez", quedó supeditado, más que a una simple "prueba pericial", al agotamiento del trámite previsto por la ley 100 de 1993 y sus

decretos reglamentarios. Y el alcance que hay que darle a esa norma cuando, refiriéndose a las juntas de calificación de invalidez, dispone: "Contra dichas decisiones proceden las acciones legales", es que solamente se puedan promover estas cuando se ha acudido y agotado la actuación prevista ante esas entidades.

Santafé de Bogotá, D.C., octubre ocho (8) de mil novecientos noventa y nueve (1999)

CARLOS ISAAC NADER LUIS GONZALO TORO CORREA

FERNANDO VÁSQUEZ BOTERO

2



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

