



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Laboral

IVÁN MAURICIO LENIS GÓMEZ

Magistrado ponente

SL2349-2021

Radicación n.º 83859

Acta 15

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil veintiuno (2021).

La Corte decide el recurso de casación que la **SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS PORVENIR S.A.** interpuso contra la sentencia que la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín profirió el 23 de octubre de 2018, en el proceso ordinario que **PAULA ANDREA MÚNERA MEJÍA** promueve contra la recurrente, la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** y la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA**.

I. ANTECEDENTES

La accionante requirió el reconocimiento y pago de la pensión invalidez de origen común desde la fecha de

estructuración, así como los intereses moratorios, la indexación y las costas del proceso.

En respaldo de sus aspiraciones, relató que el 27 de agosto de 2010 sufrió un accidente de tránsito de origen común que le ocasionó múltiples lesiones en su cuerpo, especialmente en la pierna derecha, que los médicos le reconstruyeron y lo cual le generó secuelas que le impide moverse con facilidad.

Agregó que laboró como conductora del Metro de Medellín, pero debido a dicho accidente tuvo que retirarse de la empresa y también fue rechazada en otras compañías en las que requirió empleo.

Afirmó que Porvenir S.A. calificó la pérdida de capacidad laboral en el 31,05% de origen común, con fecha de estructuración 18 de febrero de 2012. Y que inconforme con el dictamen, acudió a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia que estableció la pérdida de capacidad laboral en el 43,55%, porcentaje que confirmó la Junta Nacional Calificación de Invalidez.

Alegó que ninguna de las entidades tuvo en cuenta su real situación ni se basaron en el Manual Único de Calificación de Invalidez, como tampoco consideraron la deformidad del pie, el dolor al caminar y su estado psicológico (f.º 2 a 5).

Al dar respuesta a la demanda, Porvenir S.A. se opuso a las pretensiones. En relación con los hechos en que se fundamenta, admitió el relacionado con la calificación de pérdida de capacidad laboral e indicó que el dictamen de la Junta Nacional de Calificación de invalidez generó *«la culminación del procedimiento administrativo, por lo que la persona interesada en algún tipo de reparo técnico, médico o científico, el procedimiento no es pedir la nulidad o la ineficacia, sino solicitar la revisión de conformidad con los art. 41 y 42 del Decreto 2463 de 2001»*. En relación con los demás, expresó que no eran ciertos o que no le constaban.

En su defensa, propuso las excepciones de falta de causa para pedir, buena fe, *«petición antes de tiempo»*, *«afectación del sostenimiento financiero del sistema general de pensiones»* y prescripción (f.º 305 a 323).

A su turno, las Juntas Regional y Nacional de Calificación de Invalidez, al presentar sus respectivas contestaciones de demanda se opusieron a las pretensiones; en cuanto a los hechos coincidieron en aceptar los relacionados con el accidente de origen común que sufrió la actora, la vinculación laboral con la empresa Metro de Medellín y que emitieron dictámenes de pérdida de capacidad laboral, los cuales afirmaron, están ajustados a los parámetros establecidos en los Decretos 1352 de 2013 y 917 de 1999. Asimismo, indicaron que pese a que la actora solicitó la anulación de los mismos, no aportó pruebas para desvirtuar el fundamento técnico.

En su defensa, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, propuso las excepciones de inexistencia de fundamentos de hecho y de derecho de las pretensiones y prescripción (f.º 346 a 349). A su turno, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez esgrimió como medios defensivos legalidad de la calificación, inexistencia de prueba idónea para controvertir el dictamen, variación de la condición clínica del paciente con posterioridad al dictamen de la Junta que la exime de responsabilidad, falta de legitimación por pasiva, buena fe y la genérica (f.º 346 a 349 y f.º 194 a 211, respectivamente).

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante sentencia de 22 de junio de 2018, la Jueza Catorce Laboral del Circuito de Medellín dispuso (f.º 619 a 621 y CD. 2):

PRIMERO: CONDENAR a (...) PORVENIR S.A., a reconocer y pagar a la señora PAULA ANDREA MÚNERA MEJÍA la suma de \$42.572.738, a título de retroactivo de pensión de invalidez, liquidado desde el 30 de agosto de 2013 hasta junio de 2018. A partir del 1 de julio de 2018 (...) PORVENIR S.A., deberá continuar pagando a la demandante, una mesada pensional equivalente al SMMLV, sin perjuicio de la mesada adicional de diciembre y los incrementos de ley.

SEGUNDO: AUTORIZAR a (...) PORVENIR S.A., a efectuar los descuentos retroactivos con destino al sistema de seguridad social en salud.

TERCERO: CONDENAR a (...) PORVENIR S.A., a pagar a la señora PAULA ANDREA MÚNERA MEJÍA la indexación de las condenas, conforme la fórmula y directrices expuestas en la motivación.

CUARTO: ABSOLVER a (...) PORVENIR S.A., de las demás pretensiones incoadas en su contra.

QUINTO: ABSOLVER la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA y a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ de la totalidad de las pretensiones incoadas en su contra.

SEXTO: DECLARAR improbadas las excepciones propuestas por (...) PORVENIR S.A.

SÉPTIMO: CONDENAR en costas a (...) PORVENIR S.A. en favor de la demandante. Se fijan como agencias en derecho la suma de \$3.000.000.

Para arribar a dicha decisión, la *a quo* consideró que si bien existían en el proceso varios dictámenes periciales que demostraban la pérdida de capacidad laboral de la demandante, merecía credibilidad el aportado y complementado por la Universidad de Antioquia con contribución del médico Jaime León Londoño Pimienta, por su experiencia, preparación académica y por ser claro y completo respecto de las dolencias que la afectan.

Así, concluyó que la accionante tenía derecho a la pensión que reclamaba conforme lo previsto en la Ley 860 de 2003 porque: (i) tenía un porcentaje de pérdida de capacidad laboral de 51,5% de origen común, estructurada el 30 de agosto del año 2013, y (ii) entre el 30 de agosto de 2010 y el 30 de agosto de 2013 acredita 91,85 semanas de cotización.

III. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Por apelación de la accionante y de Porvenir S.A., a través de sentencia de 23 de octubre de 2018 la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín

modificó parcialmente la decisión de primera instancia y decidió (f.º 630, 631 y CD. 3):

PRIMERO: DECLARAR que la señora Paula Andrea Múnera Mejía tiene una PCL del 51,5% estructurada a partir del 1.º de marzo de 2018 y no del 30 de agosto de 2013, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: MODIFICAR PARCIALMENTE el retroactivo pensional reconocido en primera instancia, para en su lugar CONDENAR a la sociedad PORVENIR S.A, a reconocer y pagar la suma de \$5.468.694, por concepto de pensión de invalidez de origen común, causada desde el 1º de marzo al 30 de septiembre de 2018 y no desde el 30 de agosto de 2013.

TERCERO: CONFIRMAR en lo demás la providencia de primera instancia emitida por el Juzgado Catorce Laboral del Circuito de Medellín, según las razones indicadas en la parte motiva del fallo.

CUARTO: Sin costas en esta instancia.

Para los fines que interesan al recurso extraordinario de casación, indicó que en el proceso no fue objeto de debate que: (i) el 21 de febrero de 2012, la sociedad Seguros de Vida Alfa S.A. emitió dictamen de pérdida de capacidad laboral de la demandante en el 31,05% de origen común, con fecha de estructuración 18 de febrero de 2012 (f.º 144 a 145); (ii) el 9 de mayo de 2012 la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia modificó dicho porcentaje en el 43,55% (f.º 146 a 149); (iii) mediante dictamen de 24 de octubre de 2012 la Junta Nacional de Calificación de Invalidez reiteró el porcentaje y el origen de la pérdida de capacidad laboral pero modificó la fecha de estructuración a 22 de septiembre de 2011 (f.º 151 a 154).

Así, consideró que el problema jurídico a resolver consistía en *«determinar si hay lugar a darle validez a la aclaración del dictamen emitido por la Facultad Nacional de Salud Pública, que determinó una pérdida de capacidad laboral de la accionante del 51,5%, estructurada el 30 de agosto de 2013 y en consecuencia, si tiene derecho a la pensión de invalidez»*.

En esa dirección, precisó que en los términos del artículo 167 del Código General del Proceso la demandante demostró los presupuestos fácticos de sus pretensiones con el dictamen decretado en el proceso y que se presentó ante la *a quo* el 23 de junio de 2016, por medio del cual la *«Facultad Nacional de Salud Pública»* fijó la pérdida de capacidad laboral en un 46,63% (f.º 485 a 488) y por petición de Múnera Mejía (f.º 492) fue aclarado el 5 de abril de 2018, incrementando el porcentaje al 51,5%, con fecha de estructuración 30 de agosto de 2013 (f.º 560 a 562).

Indicó que si bien existen diferencias entre los dictámenes que le practicaron a la accionante, las mismas tienen justificación en la historia clínica, pues el perito en la aclaración del dictamen se apoyó en la que aportó la actora, que corresponde al año 2018 (f.º 522 a 558).

Así, estimo que si bien el perito debió complementar su dictamen solo con la evaluación médica con la que se profirió la valoración inicial y no sobre la base de una nueva historia clínica, y dicho actuar *«genera craso error, pues no es una aclaración sino la emisión de un nuevo dictamen(...), sin*

embargo, como lo debatido es un derecho social, considera la Sala que no puede el juez laboral ser impávido ante una realidad como lo es la pérdida de capacidad laboral de la demandante en más de un 50%», razón por la cual otorgó validez a la información complementaria que dio el perito y, por ende, al porcentaje que dictaminó.

No obstante, señaló que no estaba de acuerdo con la fecha de estructuración porque pese a que el perito tuvo en cuenta las últimas patologías que presentó la actora entre 2014 al 2018 (f.º 522 a 558), tales como *«reumatoideas articulares inflamatorias a las cuales se dio una calificación del 10% y la deficiencia derivada de artrosis de cadera y rodilla calificada con un 9,9%, las cuales al ser adicionadas con base en la sumatoria combinada logra un 51,5%»,* no consideró las historias médicas anteriores, *«hecho que conlleva a la sala (sic) a modificar la fecha de estructuración a partir del 1 de marzo de 2018, fecha de última historia clínica tomada en cuenta por el perito».* Agregó que esa modificación es jurídicamente procedente de acuerdo con las reglas de la sana crítica y las reglas de experiencia con las que cuenta el juez.

Así, concluyó que las partes tuvieron los medios procesales para objetar la complementación del dictamen, *«pues por medio del auto del 19 de abril de 2018 el juzgado puso en traslado la aclaración del dictamen a folio 611»,* y en dicha oportunidad Porvenir S.A. *«únicamente solicitó que el perito asistiera a audiencia a dar cuenta de su aclaración(..), pero en ningún momento se solicitó se decretara un nuevo*

dictamen ante la inconformidad con la calificación», por lo que la aclaración del dictamen debe ser tomada en cuenta, salvo en lo relacionado con la fecha de estructuración.

IV. RECURSO DE CASACIÓN

El recurso extraordinario lo interpuso Porvenir S.A., lo concedió el Tribunal y lo admitió la Corte Suprema de Justicia.

V. ALCANCE DE LA IMPUGNACIÓN

El recurrente pretende que la Corte case el fallo impugnado para que se *«revoque la decisión del juez a quo»* y la absuelva de las pretensiones de la demanda.

Con tal propósito, por la causal primera de casación formula dos cargos, que no fueron objeto de réplica. La Corte los estudiará conjuntamente porque persiguen idéntica finalidad, se encauzan por la misma modalidad de ataque, acusan las mismas normas y contienen argumentos similares.

VI. CARGO PRIMERO

Por la vía directa, acusa la *«infracción directa de los artículos 51, 60 y 61 del Código Procesal del Trabajo y 164, 167 y 226 del Código General del Proceso, violación medio que llevó a la aplicación indebida del art. 1 numeral 2 de la Ley 860 de 2003 y a la infracción directa de los artículos 38 y 69*

de la Ley 100 de 1993, 4, 6 y 7 de Decreto 917 de 1999, 142 del Decreto 19 de 2012 (que modificó el art. 52 de la Ley 962 de 2005), 5, 31 32, 34 y 35 del Decreto 2463 de 2001, 8, 10 11, 13, 14, 28, 30, 41, 41 y 43 del Decreto 1352 de 2013, 29, 228 y 230 de la Carta Magna y 1 del Acto Legislativo de 2005».

En el desarrollo del cargo, la censura admite que Seguros de Vida Alfa S.A. y las Juntas Regional y Nacional de Calificación de Invalidez dictaminaron a la demandante una pérdida de capacidad laboral inferior al 50%.

Asimismo, cita *in extenso* la sentencia CSJ SL1021-2019 que profirió la Sala n.º 1 de Descongestión Laboral y transcribe los artículos 164 y 226 del Código General del Proceso, 60 y 61 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y el artículo 52 de la Ley 962 de 2005 para señalar que si bien el juez puede formar su juicio con el libre convencimiento de las pruebas, *«es evidente que no cuenta con atribuciones para modificar a su capricho el contenido de los dictámenes periciales (...), sacando de aquí y allá únicamente los apartes que considere favorables al dicho del demandante(...) para apoyar su sesgada decisión (...) violando el derecho de defensa(...) y peor todavía cuando se crea la ficticia estructura probatoria con el objetivo de sustituir una demostración de carácter científico, cuya emisión está reservada por la ley a unas entidades que se listan taxativamete».*

Indica que en un juicio *«siempre habrá de considerarse el juez como un especialista en derecho, pero no así en otras*

áreas del saber», por lo que «nunca estará facultado para desconocer el porcentaje de pérdida de capacidad laboral o la fecha de estructuración», en la medida que cualquier cambio que se haga trasgrede los artículos mencionados, de modo que el Tribunal está obligado a cimentar su decisión en alguno de los dictámenes emitidos por la entidades legalmente autorizadas para ese efecto, con excepción de aquel que emitió la Facultad de Salud de la Universidad de Antioquia, pues «no hace parte de la instituciones que la ley facultó para calificar la invalidez de un afiliado al sistema de seguridad social integral, ni tampoco le era posible cambiar las decisiones allí consignadas por tratarse de aspectos de carácter técnico o científico ajenos a su especialidad como juzgador».

Afirma que no cuestiona el entendimiento que le dio el Tribunal a los dictámenes que se allegaron al proceso, sino *«lo que se está haciendo es poner de manifiesto la improcedencia del ad quem al desechar pruebas provenientes de los entes expresamente señalados (...) para realizar esos dictámenes»,* y si bien hay *«eventuales alusiones de apariencia fáctica no por ello se viola la técnica de casación (...) pues lo que se busca es mostrar su incursión en el quebranto de los preceptos que regentan el juicio que nos ocupa (...) y las consecuencias que les hizo producir».* En apoyo, cita la sentencia CSJ SL10507-2014.

VII. CARGO SEGUNDO

Por la vía directa, acusa por infracción directa los artículos «51, 60 y 61 del Código Procesal del Trabajo y 164, 167 y 226 del Código General del Proceso, violación medio que llevó a la aplicación indebida del artículo 1 numeral 2 de la Ley 860 de 2003 y a la infracción directa de los artículos 38 y 69 de la Ley 100 de 1993, 4 6 y 7 de Decreto 917 de 1999, 142 del Decreto 19 de 2012 (que modificó el art. 52 de la Ley 962 de 2005), 5, 31 32, 34 y 35 del Decreto 2463 de 2001, 8, 10 11, 13, 14, 28, 30, 41, 41 y 43 del Decreto 1352 de 2013, 29, 228 y 230 de la Carta Magna y 1 del Acto Legislativo de 2005».

En el desarrollo del cargo, la censura indica que el artículo 142 del Decreto 19 de 2012 fijó «diversas instancias por las que puede pasar el trámite de la (sic) calificación de un estado de invalidez, previendo que las compañías de seguro (...) determinen en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y el grado de invalidez (...) que pueden ser apeladas ante una Junta Regional de Calificación de Invalidez y luego ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez (...), decisiones que aunque discutibles ante la justicia ordinaria, deben desvirtuarse con probanzas provenientes de esos mismos entes por ser ellos los definidos por el legislador». En apoyo, alude a la sentencia CSJ SL1021-2019.

Reitera los mismos argumentos expuestos en el ataque anterior respecto que el juez es especialista en materia jurídica, pero no en asunto técnicos, y que si bien tiene libertad de formación del convencimiento en la apreciación de las pruebas, no está facultado para desconocer el

porcentaje de pérdida de capacidad laboral o la fecha de estructuración de la minusvalía; y refiere las mismas providencias mencionadas.

Transcribe varios apartes de la sentencia C-1002-2004 de la Corte Constitucional para aseverar que el Tribunal al hallar demostrado los dictámenes emitidos por las Seguros Alfa y las Juntas Regional y Nacional de Invalidez *«estaba compelido a tenerlos como determinantes, ya que, en palabras de la Corte Constitucional, eran necesarios para la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la pensión»*.

Afirma que pese a que la mencionada sentencia no tiene efectos *erga omnes*, debió ser acogida por el Tribunal, para lo cual transcribe ampliamente varios apartes de la sentencia T-292-2006 para destacar que al omitir los dictámenes proferidos en el proceso por instituciones legalmente facultadas para ello se vulneran *«los principios de seguridad jurídica y debido proceso»*, así como la *«sostenibilidad económica del sistema de pensiones»*.

VIII. CONSIDERACIONES

En este asunto la censura afirma que el juez de segunda instancia infringió directamente las disposiciones que conforman la proposición de la acusación al apoyarse en un dictamen que emitió la Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia, con contenido diferente a los que con anterioridad emitieron Seguros de Vida Alfa, la Junta

de Calificación Regional de Antioquia y la Junta Nacional de Calificación; así, afirma que con ese obrar dicho juez desconoció disposiciones que designan a las juntas regionales y nacional de calificación de invalidez como entes competentes para que determinen la pérdida de capacidad laboral, califiquen el grado de invalidez y el origen. En esa perspectiva, aduce que el *ad quem* estaba obligado a admitir los aludidos dictámenes como pruebas idóneas del estado de discapacidad de la actora y no podía «*modificar a su capricho el contenido de los dictámenes periciales (...), sacando de aquí y allá únicamente los apartes que considere favorables al dicho del demandante (...) para apoyar su sesgada decisión (...) violando el derecho de defensa*».

Pues bien, en sede casacional no se discute que: (i) el 27 de agosto de 2010 la demandante sufrió un accidente de tránsito de origen común (f.º 10); (ii) tal suceso le ocasionó múltiples lesiones en su cuerpo, en especial en la pierna derecha que los médicos reconstruyeron y le generó secuelas que le impiden moverse con facilidad; (iii) laboró como conductora del Metro de Medellín, pero debido al accidente que padeció se desvinculó; (iv) es afiliada al fondo de pensiones que administra Porvenir S.A. (f.º 324); (v) el 21 de febrero de 2012 la sociedad Seguros de Vida Alfa S.A., en virtud de la solicitud de Porvenir, la calificó con pérdida de capacidad laboral del 31,05% de origen común, con fecha de estructuración 18 de febrero de 2012 (f.º 144 a 145); (vi) el 9 de mayo de 2012, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia la calificó y fijó dicho porcentaje en 43,55%, con fecha de estructuración 18 de febrero de 2012 (f.º 146 a 149);

(vii) el 24 de octubre de 2012 la Junta Nacional Calificación de Invalidez confirmó el porcentaje de PCL, pero fijó como fecha de estructuración 22 de septiembre de 2011 (f.º 151 a 154); (viii) el 23 de junio de 2016 la Universidad de Antioquia, a través de la Facultad Nacional de Salud Pública, rindió dictamen que decretó como prueba el Juez Catorce Laboral del Circuito de Medellín, y calificó a la actora con una PCL de 46,63% y fecha de estructuración de 30 de agosto de 2013 (f.º 485 a 488) y, (ix) con ocasión de la solicitud de adición del dictamen pericial que presentó la demandante (f.º 492), el 5 de abril de 2018 la citada universidad modificó el PCL de la demandante a 51,5%, con el mismo origen y fecha de estructuración (f.º 560 a 562).

Así, le corresponde a la Sala resolver si el Tribunal infringió las normas jurídicas enunciadas por la censura al (i) otorgar valor probatorio al dictamen que emitió la Universidad de Antioquia, con su correspondiente aclaración, (ii) privilegiar esa valoración respecto a aquellos que emitieron la Junta Regional y Nacional de Calificación de Invalidez y, en caso negativo, (iii) haber acogido aquella valoración de forma parcial, esto es, en lo referente al porcentaje de pérdida de capacidad laboral y no respecto de la fecha de estructuración.

(1) Valor probatorio del dictamen que emitió la Universidad de Antioquia

En relación con este punto, sea lo primero manifestar que el mencionado dictamen lo solicitó la demandante, se decretó como prueba pericial por la jueza *a quo* (f.º 2 a 9 y 470) y se puso en conocimiento de las partes para su contradicción, por lo que es una prueba que se aportó legalmente y, por ende, es válida.

Ahora, el censor no controvertió el dictamen en las instancias cuando tuvo la oportunidad para hacerlo, conforme a la regulación establecida en el Código General del Proceso y aplicable al proceso laboral en virtud de lo dispuesto en el artículo 145 del Estatuto Procesal Laboral.

Además, luego de que la Universidad de Antioquia a través de la Facultad Nacional de Salud Pública emitió el dictamen y su aclaración, la jueza de primera instancia ordenó correr traslado a las partes mediante auto de 19 de abril de 2018 y la recurrente solo requirió que el perito asistiera a la audiencia, pero en ella no solicitó que se decretara un nuevo dictamen, más cuando ya se conocía la última historia clínica que aportó la actora y respecto a la cual se basó la aclaración, por lo que no manifestó inconformidad alguna respecto a dicha valoración médica.

Así, al no utilizar los medios procesales diseñados para cuestionar las pruebas que se producen en las instancias dejó incólume el pilar fundamental de la decisión del Tribunal que consideró tal dictamen, de modo que no se evidencia trasgresión al derecho de defensa de la accionada.

No obstante, es pertinente señalar que los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, modificados por los artículos 16 y 19 de la Ley 1562 de 2012 respectivamente, establecen que las juntas de calificación de invalidez *«son organismos del Sistema de la Seguridad Social del orden nacional, de creación legal, adscritas al Ministerio de Trabajo con personería jurídica»*, cuyo objetivo es el de calificar la invalidez en las oportunidades que se requiera para el reconocimiento de una prestación.

Por su parte, en la sentencia C-1002-2004, enunciada por la censura, la Corte Constitucional señaló que *«el dictamen de las juntas de calificación es la pieza necesaria para la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la pensión, propiamente dicho»*.

Sin embargo, en la misma providencia la Corte Constitucional aclaró que si bien a través de los mencionados dictámenes se certifica la incapacidad laboral, estos *«no tienen la virtud de resolver de manera definitiva las controversias surgidas en torno al grado de invalidez ni de producir efectos de cosa juzgada»*, dado que ello solo ocurre con el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado que *«implica el desarrollo de una serie de actos procesales que culminan en la expedición de un acto final -la sentencia-, llamado a definir el punto controvertido con fuerza de verdad legal»*.

De modo que *«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 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».

Ahora, la Sala ha establecido que los dictámenes que profirieran las juntas de calificación de invalidez regionales o nacional pueden controvertirse ante los jueces del trabajo, quienes tienen competencia para examinar los hechos que contextualizan la condición incapacitante establecida por aquellas (CSJ SL 29622, 19 oct. 2006 y CSJ SL5280-2018). Precisamente, en la primera sentencia referida la Corporación explicó:

Ciertamente, la Corte ha estimado que en la actualidad el estado de invalidez de un trabajador corresponde establecerse mediante la valoración científica de las juntas de Calificación, a través del procedimiento señalado en los reglamentos dictados por el Gobierno Nacional. Pero la Sala de Casación Laboral no ha sostenido que los parámetros señalados en el dictamen de la Junta sean intocables (...)

De ninguna manera ha considerado la Corte que los hechos relativos a las circunstancias de tiempo, modo y lugar sobre el hecho genitor de la minusvalía, tenidos en cuenta por uno de tales entes, o por ambos si se agotan las dos instancias, sean materia incontrovertible ante la jurisdicción del trabajo (...)

Reitera la Corte, entonces, su criterio ya decantado de que los jueces del trabajo y de la seguridad social sí tienen plena competencia y aptitud para examinar los hechos realmente demostrados que contextualizan la invalidez establecida por las juntas, a fin de resolver las controversias que los interesados formulen al respecto. Ello, por supuesto, no llega hasta reconocerle potestad al juez de dictaminar en forma definitiva, sin el apoyo de los conocedores de la materia, si el trabajador está realmente incapacitado o no y cuál es la etiología de su mal, como tampoco

cuál es el grado de la invalidez, ni la distribución porcentual de las discapacidades y minusvalías.

Así las cosas, las partes pueden discutir el contenido de los dictámenes que emiten las juntas de calificación de invalidez ante la jurisdicción ordinaria laboral; incluso, en el curso del proceso, el juez puede como en este caso, ordenar una nueva valoración para decidir conforme a la sana crítica, en relación con la pretensión que se reclama. Y en ese contexto, tal dictamen no tiene que ser necesariamente emitido por la Junta Regional o Nacional de Calificación de Invalidez, sino que puede serlo por otro ente especializado en el asunto objeto de valoración.

Por ello, no es de recibo el argumento de la censura cuando indica que el Tribunal estaba obligado a acoger los dictámenes de pérdida de capacidad laboral emitidos por Seguros de Vida Alfa S.A., la Junta Regional de calificación de Invalidez de Antioquia y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, con excepción de aquel emitido por la Facultad de Salud de la Universidad de Antioquia al *«no hacer parte de la instituciones que la ley facultó para calificar la invalidez de un afiliado al sistema de seguridad social integral»*, pues esta Sala ha establecido que las decisiones que adopten las juntas no son vinculantes para el funcionario judicial.

Al definir un asunto en el que se opongan diferentes conceptos científicos sobre el estado de salud de una persona, los jueces pueden soportar su decisión en el que les

ofrezca mayor credibilidad y poder de convicción. Sobre este particular, en la sentencia CSJ SL-4346-2020 la Sala asentó:

De acuerdo con el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, el estado de invalidez se determina, en primera oportunidad, por las entidades de seguridad social y las juntas de calificación de invalidez, conforme al manual único para la calificación vigente al momento de su práctica -decretos 917 de 1999 o 1507 de 2014, según el caso (...).

Aunque la Corte ha admitido la relevancia de los dictámenes que expiden las juntas de calificación de invalidez por tratarse de conceptos técnicos y científicos emanados de órganos autorizados por el legislador, lo cierto es que estos constituyen un medio de prueba y, como tal, deben someterse a la valoración del juzgador bajo los principios de libre formación del convencimiento y apreciación crítica y conjunta de la prueba, previstos en los artículos 60 y 61 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social (CSJ SL, 18 mar. 2009, rad. 31062, CSJ SL, 18 sep. 2012, rad. 35450, CSJ SL3090-2014, CSJ SL9184-2016, CSJ SL697-2019, CSJ SL3380-2019, CSJ SL 3992-2019 y CSJ SL5601-2019). En esa medida, el juez no puede simplemente ignorar las circunstancias que rodean el caso, la conducta procesal y los demás elementos probatorios adosados, pues todos, en conjunto, permiten determinar el momento en el que se produce, de manera definitiva, la disminución de la capacidad laboral de la persona.

(2) ¿Se puede privilegiar probatoriamente el dictamen emitido por la Universidad de Antioquia en relación con aquellos emitidos por las Juntas Regional y Nacional de Calificación de Invalidez?

De acuerdo con la línea trazada, el Tribunal podía basar su decisión en el dictamen que profirió la Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia, con su correspondiente aclaración, sin considerar otros que también obran en el proceso, como los dictámenes de Seguros de Vida Alfa S.A. y de las Juntas Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia y Nacional de

Calificación de Invalidez; determinación que está respaldada en el ordenamiento jurídico dada la posibilidad legal de apreciar libremente las pruebas.

En efecto, teniendo en cuenta que el juez laboral debe apoyar su decisión en los dictámenes obrantes en el proceso, con observancia de su contenido informativo y técnico, y que el dictamen no constituye prueba definitiva e incuestionable en el marco del proceso ordinario, el Tribunal en uso de sus facultades de libre formación del convencimiento, a partir de la valoración autónoma de la prueba, podía privilegiar la aclaración al dictamen de la Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia para resolver el conflicto (SJ SL3992-2019, CSJ SL2984-2020 y CSJ SL513-2021). Precisamente, en la primera decisión referida la Corte asentó:

Esta sala de la Corte ha resaltado la importancia intrínseca que tienen esos dictámenes de pérdida de la capacidad laboral, por emanar de autoridades científico técnicas autorizadas por el legislador y por su deber de fundamentarse en la historia clínica, exámenes médicos y demás observaciones diagnósticas relativas al estado de salud del paciente. Por ello, ha dicho que, en principio, el juez del trabajo está obligado a observarlos y respetarlos, en el marco de sus facultades de valoración probatoria.

Sin embargo, al mismo tiempo, por la diversidad de factores que confluyen a la determinación de la realidad de la salud del paciente y la evolución de su capacidad laboral, la Sala ha determinado que dichos dictámenes no constituyen una prueba definitiva, incuestionable o inmodificable en el marco del proceso ordinario, ni muchos menos una prueba de carácter ad substantiam actus. Contrario a ello, ha destacado esta corporación, en múltiples oportunidades, que dichas experticias constituyen una prueba más del proceso que el juez puede valorar de manera libre, dentro del marco de sus facultades de libre valoración de la prueba y libre formación del convencimiento.

(3) ¿Se puede acoger un dictamen de manera parcial en lo referente al porcentaje de pérdida de capacidad laboral y no respecto de la fecha de estructuración?

Sobre este punto alega la recurrente que *«habrá de considerarse el juez como un especialista en derecho, pero no así en otras áreas del saber»,* por lo que *«nunca estará facultado para desconocer el porcentaje de pérdida de capacidad laboral o la fecha de estructuración».*

Pues bien, para la Sala tal argumento no es de recibo, precisamente por lo ya señalado. Se reitera que es precisamente el juez del trabajo el que tiene el poder jurisdiccional para establecer el estado de invalidez y todas sus variables asociadas, esto es, el origen de la enfermedad o accidente, la fecha de estructuración y el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral. En la sentencia CSJ SL3992-2019, la Corporación indicó:

Para esos fines, el juez cuenta con amplias potestades probatorias y de reconstrucción de la verdad real del proceso, de manera tal que puede darle credibilidad plena al dictamen o someterlo a un examen crítico integral o de alguno de sus elementos, hasta el punto de apartarse legítimamente de sus valoraciones y conclusiones.

Específicamente, en tratándose de la valoración de la pérdida de la capacidad laboral de los afiliados al sistema de seguridad social y de la fecha de estructuración de tal evento, la Corte ha sostenido que los dictámenes de las juntas de calificación, a pesar de su importancia, no representan conceptos definitivos e inmutables, sino pruebas del proceso que bien pueden ser revaluadas o desvirtuadas por el juez del trabajo, en ejercicio de sus libertades de valoración probatoria.

Así, la Corte ha entendido que el estado de invalidez de un trabajador se puede establecer mediante la valoración científica de las juntas de Calificación, a través del procedimiento señalado en los reglamentos dictados por el Gobierno Nacional, pero no significa que los dictámenes sean intocables, únicos y que solo puedan desvirtuarse con otros que expidan las entidades previstas en el artículo 142 del Decreto 19 de 2012, como lo sugiere la sentencia que citó la recurrente como apoyo de su criterio.

Al respecto, basta con reiterar que la Corte ha adoctrinado que el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, con sus modificaciones, la más reciente de ellas contenida en el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, en el inciso segundo señala que entidades pueden hacer la calificación inicial o en una primera oportunidad de la pérdida de capacidad laboral. Pero en modo alguno dichos dictámenes tienen la virtud de resolver de manera definitiva las controversias surgidas en torno al grado de invalidez ni de producir efectos de cosa juzgada, más cuando la Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad de la norma en mención en sentencia C-120-2020 señaló que la finalidad se encaminaba a crear un trámite previo a dos procedimientos eventuales, uno administrativo y otro judicial. Así lo explicó en dicha providencia:

El propósito que buscó el Legislador es reducir los costos de transacción en los trámites de calificación de la capacidad laboral y ocupacional. Buscar un resultado final del procedimiento de

calificación de capacidad laboral más célere, en el que se pueda llegar a un punto definitivo más rápidamente y sin tener que llevar a cabo tantos procedimientos administrativos y judiciales, ante Juntas de Calificación y ante jueces es un propósito importante. Es justamente la finalidad del Decreto 019 de 2012 en el que la norma acusada fue replicada, buscar procedimientos más celeres que aseguren el respeto y la protección al goce efectivo del derecho a la seguridad social de las personas trabajadoras (...).

La Sala considera que la medida empleada por el Legislador es idónea para alcanzar el fin propuesto. Se busca permitir a las entidades aseguradoras una primera oportunidad, para que rápidamente establezcan la capacidad laboral y ocupacional, a partir de reglas técnico-científicas generales. En tal medida, si se reconoce la situación de disminución de capacidad en los términos exigidos por la Ley, no es necesario iniciar un trámite adicional de carácter administrativo ante las juntas de calificación, ni ante los jueces de la República.

Por ello, la Sala considera que no existió la infracción de las normas procesales y sustanciales que sugiere la censura, cuando el Tribunal, pese a que se apoyó en la aclaración del dictamen para establecer el porcentaje de pérdida de capacidad laboral del 51,5%, se apartó de él en lo relacionado con la fecha de estructuración del accidente, porque las patologías padecidas por la demandante tales como «*reumatoideas articulares inflamatorias a las cuales se dio una calificación del 10%, y la deficiencia derivada de artrosis de cadera y rodilla calificada con un 9,9%*» fueron reportadas en la historia clínica entre los años 2014 y 2018 (f.º 522 a 558), las cuales no se tuvieron en cuenta en los dictámenes anteriores por no existir cuando estos se rindieron.

En ese contexto, en situaciones como la presente, en la que la demandante acreditó una fecha de estructuración de

la invalidez diferente a la del dictamen con el material probatorio que allegó al plenario y que demostró que las dolencias generadas por su accidente de origen común se agravaron después de los dictámenes que se le practicaron, el juez en su labor de dispensar justicia tiene el deber de establecer la data que corresponde, máxime cuando de la misma depende el reconocimiento de un derecho pensional fundamental e irrenunciable. No debe olvidarse que la legislación de la seguridad social también «*se edifica sobre realidades y verdades*» (CSJ SL413-2018). Incluso, de estimarlo necesario, puede hacer uso de las facultades oficiosas consagradas en los artículos 54 y 83 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

Por último, es oportuno precisar que pese a que la recurrente afirma que la sentencia C-1002-2004 no tiene efectos *erga omnes*, esta Sala considera lo contrario, pues las decisiones derivadas del control abstracto de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional, como es el caso de la mencionada sentencia, tienen aquel efecto vinculante *erga omnes*, mientras que las de tutela gozan de efecto *inter partes* (CSJ SL184-2021).

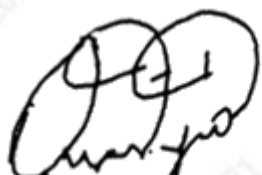
En el anterior contexto, los cargos no prosperan

Sin costas porque no hubo oposición.

IX. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **NO CASA** la sentencia que la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín profirió el 23 de octubre de 2018, en el proceso que **PAULA ANDREA MÚNERA MEJÍA** promovió contra la **SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS PORVENIR S.A.**, la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** y la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA**.

Notifíquese, publíquese, cúmplase y devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

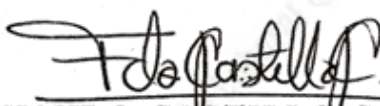


OMAR ÁNGEL MEJÍA AMADOR

Presidente de la Sala



GERARDO BOTERO ZULUAGA



FERNANDO CASTILLO CADENA

Aclaro voto

CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO

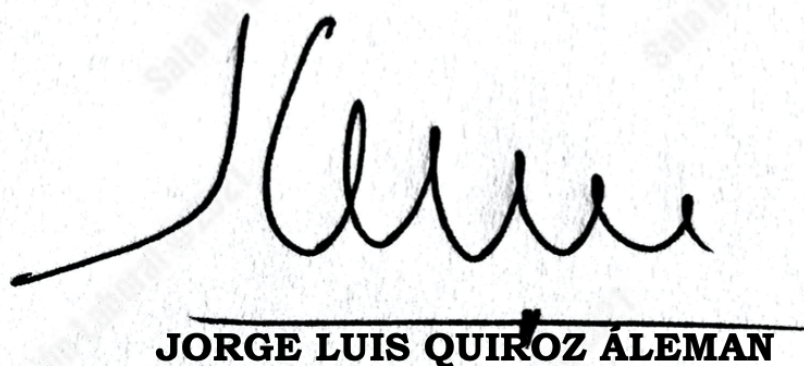
(No firma por ausencia justificada)



LUIS BENEDICTO HERRERA DÍAZ
ACLARA VOTO



IVÁN MAURICIO LENIS GÓMEZ



JORGE LUIS QUIROZ ALEMAN

ACLARO VOTO



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Laboral

ACLARACION DE VOTO

IVÁN MAURICIO LENIS GÓMEZ

Magistrado ponente

Radicación n.º 83859

PAULA ANDREA MÚNERA MEJÍA vs.
ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y
CESANTÍAS PORVENIR SA, la **JUNTA NACIONAL DE**
CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y la **JUNTA REGIONAL DE**
CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA.

Aunque compartimos la decisión adoptada, debemos manifestar nuestra aclaración respecto de un punto de la sentencia, y es el relacionado con nuestra convicción de que la valoración probatoria que se viene dando al dictamen pericial rendido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y la respectiva Junta Regional, no refleja en su real dimensión la integración que dicho órgano tiene dentro del sistema de seguridad social al punto que, desde la redacción primigenia de la Ley 100 de 1993, se contempló la creación

de un cuerpo especializado encargado de determinar el estado de invalidez a que hace alusión dicha normativa.

Lo anterior por cuanto la providencia frente a la cual manifestamos la aclaración asienta que:

De acuerdo con la línea trazada, el Tribunal podía basar su decisión en el dictamen que profirió la Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia, con su correspondiente aclaración, sin considerar otros que también obran en el proceso, como los dictámenes de Seguros de Vida Alfa S.A., la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez; determinación que está respaldada en el ordenamiento jurídico dada la posibilidad legal de apreciar libremente las pruebas.

En efecto, teniendo en cuenta que el juez laboral debe apoyar su decisión en los dictámenes obrantes en el proceso, con observancia de su contenido informativo y técnico, y que el dictamen no constituye prueba definitiva e incuestionable en el marco del proceso ordinario, el Tribunal en uso de sus facultades de libre formación del convencimiento, a partir de la valoración autónoma de la prueba, podía privilegiar la aclaración al dictamen de la Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia para resolver el conflicto (SJ SL3992-2019, CSJ SL2984-2020 y CSJ SL513-2021).

En efecto, creemos, debe partirse de lo dispuesto por el artículo 48 de la CN el cual establece que «La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley», el cual además se establece como una *garantía* de derecho irrenunciable.

A lo anterior debe añadirse la modificación introducida por uno de los incisos del Acto Legislativo 01 de 2005, en el

sentido de que «*Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones*», lo que permite establecer el amparo normativo constitucional que es la *génesis* del sistema en lo que a invalidez se refiere.

Nótese que en cumplimiento de los preceptos constitucionales mencionados en precedencia, ha sido expedida una numerosa normativa, a lo largo del tiempo, que ha pretendido regular el tema, entre otros: La Ley 100 de 1993; el Decreto Ley 1295 de 1994; el Decreto 917 de 1999; el Decreto 2566 de 2009; el Decreto Ley 019 de 2012; la Ley 1562 de 2012; el Decreto 1352 de 2013; el Decreto 1477 de 2014; el Decreto 1507 de 2014 y el Decreto 1072 de 2015.

Varias de las normas señaladas han establecido ya la *imperatividad* de los pronunciamientos de la Junta de Calificación de Invalidez, ora su *obligatoriedad*, siempre asociada al entendimiento del sistema de seguridad social como un todo, del cual, insisto, ella hace parte como eslabón fundamental para el reconocimiento y pago de una pensión de invalidez.

La idoneidad probatoria de los dictámenes de la Junta no se puso en duda por parte de la Sala antaño y, por vía de ejemplo, así se reconoció en la sentencia CSJ SL, 27 jun. 2002, rad. 17999:

[...] considera la Corte pertinente reiterar que dada la circunstancia no contradicha en casación de haberse estructurado el estado de invalidez en abril de 1997, es decir, en vigencia de la Ley 100 de 1993, la prueba idónea para establecer dicho estado y el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral es el dictamen emitido por las juntas de invalidez, regional o nacional, y no otra clase de experticio rendido por autoridades o personas diferentes. (Subrayas propia)

En el mismo sentido se pronunció la Sala en el proveído CSJ SL, 29 jul. 2003, rad. 20558:

[...] anota la Sala que después de la vigencia de la Ley 100 de 1993, la prueba idónea para decretar el estado de invalidez de los afiliados al Sistema de Seguridad Social Integral a quienes se aplique la misma, no es el dictamen emitido por el Médico Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ni por ninguna otra autoridad diferente a la respectiva junta de calificación de invalidez que sea competente con arreglo a los reglamentos. (Subrayas propias).

Todo lo cual fue ratificado en pronunciamiento CSJ SL, 24 sep. 2003, rad. 21113:

De otra parte, lo que en el fondo se cuestiona al Tribunal es que hubiera privilegiado el dictamen rendido por la Junta Calificadora de Invalidez que dicho sea de paso es la prueba que la ley prevé en estos casos, frente a otros medios de convicción obrantes en el proceso que para el actor merecen mayor credibilidad, cuando en esta materia con arreglo al artículo 61 del Estatuto Procesal Laboral y de Seguridad Social, rige el principio de libertad probatoria que permite al juez formar su convencimiento inspirándose en los principios científicos que informan la crítica de la prueba y atendiendo a las circunstancias relevantes del pleito y a la conducta procesal observada por las partes. Por lo tanto no puede atribuirse un yerro de apreciación al Juzgador cuando escoge de entre varios medios probatorios aquellos que en su sentir ameritan mayor credibilidad. (Subrayas propias).

Llegados a este punto, no estamos abogando por considerar que el dictamen dado por la Junta de Calificación de Invalidez sea considerado una prueba *solemne*, es decir,

ad substantiam actus o ad solemnitatem como «[...] aquella que para la existencia o validez de un acto jurídico material, la ley exige una forma instrumental determinada [...]» (sentencia CSJ SL, 2 feb. 2005, rad. 23219), pues es nuestra convicción que la postura de la Sala en ese sentido ha sido acertada, como lo indicó desde la sentencia CSJ SL, 29 jun. 2005, rad. 24392, al señalar, precisamente que el dictamen de la Junta carece de esa condición:

El ataque esta edificado fundamentalmente en la aseveración según la cual el juzgador de segundo grado incurrió en un error de derecho consistente en dar por probado que no hubo accidente de trabajo, pese a que la prueba solemne acerca de la calificación de origen del accidente lo acredita fehacientemente, es decir el dictamen emanado de la junta de calificación. Planteamiento que resulta inexacto pues la referida prueba no es más que un experticio que la ley estableció debía ser practicado por unos determinados entes, lo cual difiere claramente de lo que es una prueba solemne.

Al respecto, es oportuno resaltar que tratándose del accidente de trabajo lo que invariablemente obliga del dictamen es la determinación de la minusvalía del afiliado, pero no siempre la calificación del infortunio como accidente de trabajo, pues frente al acontecer irrefutable de que aparezcan en el proceso pruebas irrefutables que desvirtúen el origen de la incapacidad o la muerte del asegurado, [...] (subrayas propias)

Además, la Corte Constitucional, en sentencia CC C-1002-2004, al examinar la exequibilidad de los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 señaló en relación con los dictámenes de las Juntas, *desde la perspectiva de estudiar la violación de las normas sobre separación de poderes y otorgamiento de funciones jurisdiccionales a particulares:*

Las juntas de calificación de invalidez, tanto las regionales como la junta nacional, son organismos de creación legal, integrados por expertos en diferentes disciplinas, designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social -hoy, Ministerio de la

Protección Social- para calificar la invalidez en aquellos eventos en que la misma sea necesaria para el reconocimiento de una prestación. De conformidad con los artículos acusados, los miembros de las juntas de calificación de invalidez no son servidores públicos y reciben los honorarios por sus servicios de las entidades de previsión o seguridad social ante quienes actúan, o por la administradora a la que esté afiliado quien solicite sus servicios[7].

Del contenido de la normativa legal se tiene que el fin de las juntas de calificación de invalidez es la evaluación técnica científica del grado de pérdida de la capacidad laboral de los individuos que se sirven del sistema general de seguridad social. El dictamen de las juntas de calificación es la pieza necesaria para la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la pensión, propiamente dicho.

No obstante, del texto de los artículos 42 y 43 de la Ley 100 se tiene que mientras las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez califican en primera instancia la invalidez y determinan su origen, la Junta Nacional de calificación de Invalidez resuelve en segunda instancia las controversias que sean sometidas para su decisión por las juntas regionales o seccionales respectivas, lo cual, en principio, sugiere que dichos organismos ostentan una potestad de resolución de conflictos que podría catalogarse como jurisdiccional.

Sin embargo, pese a que las normas demandadas utilizan expresiones propias del léxico jurisdiccional como "instancia" y "resolución de controversias", es evidente que no existe una disposición concreta que les otorgue, ex profeso, la facultad de administrar justicia. De hecho, guardadas las proporciones y respetando las diferencias, la vía gubernativa, que también se tramita en dos instancias y busca la solución de una controversia suscitada con la administración, tampoco es una manifestación del ejercicio de la función jurisdiccional del Estado, por lo que de la sola existencia de instancias o de la definición de una situación jurídica no puede inferirse que el procedimiento de la referencia encierre la potestad de administrar justicia.

Los procedimientos adelantados por las juntas de calificación de invalidez no tienen naturaleza administrativa ni jurisdiccional, porque su finalidad es exclusivamente la certificación de la incapacidad laboral para efectos del reconocimiento de las prestaciones sociales que la requieren. En esa medida, los dictámenes que las juntas de calificación expiden no tienen la virtud de resolver de manera definitiva las controversias surgidas en torno al grado de invalidez ni de producir efectos de cosa juzgada, que es como propiamente la jurisprudencia constitucional ha definido la función jurisdiccional. En efecto, la Corte Constitucional, ha señalado que "el ejercicio de la función jurisdiccional implica el desarrollo de una serie de actos

procesales que culminan en la expedición de un acto final -la sentencia-, llamado a definir el punto controvertido con fuerza de verdad legal"[8].

El reconocimiento de que los dictámenes expedidos por las juntas de calificación de invalidez no son pronunciamientos de naturaleza judicial que diriman de manera definitiva las controversias surgidas en relación con la calificación de la pérdida de incapacidad laboral ha sido corroborado por la Corte Suprema de Justicia, tribunal para el cual el legislador, por conducto de los artículos 41, 42 y 43, sencillamente estableció un procedimiento de dos instancias, que no es ni administrativo ni judicial, para determinar el grado de incapacidad laboral, pero en manera alguna desplazó a los jueces en la función de señalar, en último término, la titularidad de los derechos que se reclaman. Al respecto es enfática la Sentencia de la Sala de Casación Laboral, del 29 de septiembre de 1999, que a continuación se cita *in extenso*.

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.
(...)

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 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 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. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. Sentencia del 29 de septiembre de 1999, Radicación No 11910, MP Germán G. Valdés Sánchez) (Subrayas fuera del original)

Teniendo en cuenta lo dicho, el cargo de la demanda por violación de las normas que regulan el ejercicio de funciones jurisdiccionales por particulares, específicamente el artículo 116 de la Carta que hace referencia a que los particulares podrán "ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley", queda desvirtuado. (Subrayas propias)

En tal virtud, las normas acusadas son exequibles por este aspecto.

Y manifestó, desde la perspectiva del análisis por *violación de las normas sobre ejercicio de la potestad reglamentaria*:

Las juntas de calificación de invalidez emiten decisiones que constituyen el fundamento jurídico autorizado, de carácter técnico científico, para proceder con el reconocimiento de las prestaciones sociales cuya base en derecho es la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social. Como ya se dijo, el dictamen de las juntas es la pieza fundamental para proceder a la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la pensión que se solicita. En este sentido, dichos dictámenes se convierten en documentos obligatorios para efectos del reconocimiento de las prestaciones a que se ha hecho alusión.

[...]

Como las competencias asignadas a las juntas de calificación de invalidez son exclusivas, la calificación de la pérdida de la capacidad laboral con efectos obligatorios no ha sido asignada por el legislador a otro particular, lo cual da a entender que la función asignada es una función pública, en donde no convergen las fuerzas de la iniciativa privada ni las disposiciones sobre competencia comercial. (Subrayas propias)

Este breve recorrido jurisprudencial permite concluir que en el pasado, la Sala no tuvo inconveniente en reconocer que aún sin que sus dictámenes estén revestidos de la atribución de solemnidad probatoria, la Junta de

Calificación sí es la autorizada legalmente para determinar y, por consiguiente, señalar el origen del estado de invalidez de una persona, por ser el organismo competente para hacerlo, según lo dispone el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 y, resaltamos, no se pensó en esas calendas que por esa virtud, dicha postura fuera contraria, en manera alguna, a la libre formación del convencimiento del juez, según lo dispuesto por el artículo 61 del CPTSS.

Lo anterior lo manifestamos porque abrigamos la convicción de que si el diseño institucional contempló una serie de requisitos para el reconocimiento de la pensión de invalidez, dentro de los cuales, insistimos, de manera imperativa juega un papel estelar la Junta de Calificación de Invalidez, todo ello se traduce en que dichos dictámenes deben ser el eje *técnico* fundamental de la mentada calificación, con lo que ella implica.

En efecto, son características fundamentales de esa institución que sus decisiones son de carácter *obligatorio* (art. 42 Ley 100 de 1993, modificado por el art. 16 de la Ley 1562 de 2012), es decir, de alguna manera tienen un *efecto jurídico vinculante*; que fue dotada de personería jurídica; que cuenta con estructura y planta propia, siendo susceptible de ser demandada por sus actos según lo ha entendido la propia Sala; y que para sus integrantes se ha establecido un régimen especial de ingreso y de responsabilidad solidaria por los dictámenes que produzcan perjuicios a los afiliados o a los Administradores del Sistema de Seguridad Social Integral.

Así las cosas, si se acepta que dictámenes provenientes de otras fuentes puedan ser arrimados al proceso con miras a desvirtuar lo consignado por la Junta de Calificación, éstos deberían demostrar un error de tal entidad y magnitud que definitivamente lleven al convencimiento del Juez de que se ha cometido un yerro inexcusable, con la obligación de que él señale por qué razón se le da mayor credibilidad o peso en la formación de su convicción a aquellos que al obtenido directamente de la Junta de Calificación de Invalidez, el cual, creemos que por virtud de la ley como ya lo manifestamos, tiene una suerte de *efecto jurídico vinculante*.

Bajo ese panorama, lo que no tiene sentido, se itera, es que exista toda una institucionalidad que de conformidad con la propia ley hace parte del sistema de seguridad social y que sus pronunciamientos sean considerados a la par que aquellos provenientes de cualquier otra fuente, pese a que la propia normativa, como se ha señalado, dispone cosa distinta.

Por la brevedad debida, dejamos así consignada nuestra aclaración frente a la decisión adoptada.

Fecha ut supra,



FERNANDO CASTILLO CADENA

MAGISTRADO



LUIS BENEDICTO HERRERA DÍAZ



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Laboral

ACLARACIÓN DE VOTO

IVÁN MAURICIO LENIS GÓMEZ

Magistrado ponente

Radicación n.º 83859

PAULA ANDREA MÚNERA MEJÍA contra **PORVENIR SA** (recurrente), **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** y **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA**.

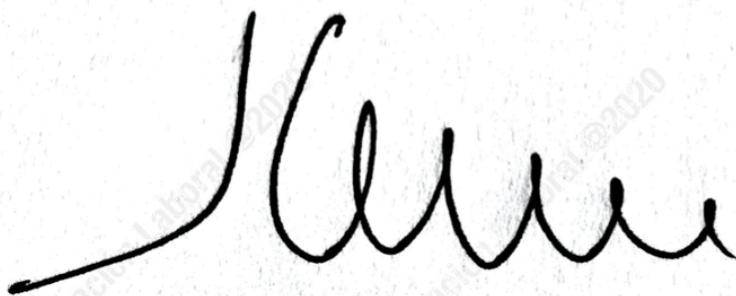
Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala, manifiesto que, aunque comparto la de no casar la sentencia proferida el 23 de octubre de 2018 por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, considero necesario precisar y reiterar mi consideración respecto a que, pese a que los dictámenes emitidos por la junta nacional de calificación de invalidez no son incuestionables o inmodificables, sí constituyen el mecanismo creado por la ley para establecer, en principio, el estado de invalidez de una persona, cuando exista controversia con la calificación efectuada en primera oportunidad por las entidades de seguridad social, de conformidad con lo dispuesto en el art. 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el 142 del Decreto 19 de 2012, determinación que es la que servirá para establecer la procedencia de las prestaciones que se derivan de tal estado.

Es por lo anterior que, una vez emitido el dictamen de pérdida de capacidad laboral por los organismos legalmente competentes para ello, agotados los mecanismos hasta la decisión de segunda instancia que corresponde emitir a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, lo procedente para su controversia es el ejercicio de la acción laboral contra esa decisión, proceso ordinario en el que, de acreditarse una condición de invalidez o pérdida de capacidad laboral en condiciones distintas a las dictaminadas por la Junta, habría de modificarse el dictamen en ese sentido.

En consecuencia, considero que encontrándose previsto en la ley el trámite a seguir para la calificación del estado de invalidez y su controversia, necesario para el reconocimiento de las prestaciones en el Sistema de Seguridad Social, es ese justamente el que debe llevarse a cabo, en principio y de manera general, y no acudir de manera principal a trámites o procedimientos alternos para resolver este tipo de controversia, salvo que excepcionalmente las circunstancias lo ameriten, lo que habrá de valorarse en cada oportunidad.

En los anteriores términos dejo sustentada mi aclaración de voto.

Fecha *ut supra*



JORGE LUIS QUIROZ ÁLEMAN

Magistrado