

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ EXEQUIBLE LA ASIGNACIÓN A COLPENSIONES, ADMINISTRADORAS DE RIESGOS LABORALES, COMPAÑÍAS DE SEGUROS Y EMPRESAS PROMOTORAS DE SALUD, DE LA FACULTAD PARA DETERMINAR EN UNA PRIMERA OPORTUNIDAD, LA PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL Y CALIFICAR EL GRADO DE INVALIDEZ Y SU ORIGEN

**III. EXPEDIENTE D-13385 - SENTENCIA C-120 /20 (abril 15)**  
M.P. Diana Fajardo Rivera

**1. Norma acusada**

**DECRETO LEY 019 DE 2012**

*Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*

**ARTÍCULO 142.** El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, quedará así:

**Artículo 41. Calificación del Estado de Invalidez.** [...] || Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales - ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales.

## 2. Decisión

**Primero. LEVANTAR**, en el presente proceso, la suspensión de términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura.

**Segundo.** Declarar **EXEQUIBLE** el segundo inciso del Artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012, por las razones analizadas en la presente sentencia.

## 3. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional decidió que el Legislador no viola los derechos al debido proceso y a la seguridad social, al establecer que un trámite del cual depende el acceso a beneficios de seguridad social (la calificación de la capacidad laboral y ocupacional), sea decidido en primer lugar (primera oportunidad) por la misma entidad que tendría que asumir la obligación del pago de tal beneficio; es una medida razonable, en tanto busca un fin constitucionalmente legítimo, por un medio que es idóneo para alcanzar tal fin.

La Sala Plena estudió una acción de inconstitucionalidad presentada contra el segundo inciso del Artículo 41 de la Ley 100 de 1993, que establece el proceso para determinar la pérdida de capacidad laboral y ocupacional, en el Sistema de Seguridad Social, como fue modificado por el Artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012. A juicio del accionante, permitir una primera oportunidad a las aseguradoras del sistema al ser las encargadas de llevar a cabo esta calificación, las convierte en juez y parte, dado el interés que pueden tener en el resultado (asumir la obligación que les impone el deber de asegurar la prestación que haya lugar a reconocer), violando así el derecho al debido proceso y a la seguridad social.

Después de concluir que sí había cargo y que no había lugar a inhibirse, la Sala consideró que debía resolver el siguiente problema jurídico: ¿Viola el Legislador el derecho al debido proceso y a la seguridad social, al establecer que un trámite del cual depende el acceso a beneficios de seguridad social (la calificación de la capacidad laboral y ocupacional), sea decidido en primer lugar por la misma entidad que tendría que asumir la obligación del pago de tal beneficio, a pesar de que tal medida se toma con el fin de agilizar el trámite, teniendo en cuenta la capacidad institucional existente y de que es sólo el primer paso de un proceso en el que la decisión de la entidad puede ser controvertida?

La Sala analizó el origen de la regla con fuerza de ley acusada, y el alcance y su sentido, para luego evaluar, ordinariamente, la razonabilidad constitucional de la medida. Para la Sala la regla debía someterse a un juicio de razonabilidad ordinario, teniendo en cuenta que (1) la norma con fuerza de ley acusada no impone un riesgo o una amenaza alta o significativa a los derechos al debido proceso y a la seguridad social; (2) la regla se ocupa de un trámite previo a dos eventuales procedimientos, uno administrativo y otro judicial, posterior; y (3) se trata de una política legislativa que se hace parte de un Decreto Ley expedido por el Gobierno nacional, pero que había sido expedida previamente en democracia por el Congreso de la República. Finalmente, la Sala consideró que la medida acusada era razonable, por cuanto propende por un fin legítimo (lograr agilizar y hacer más eficiente el trámite), mediante

el ejercicio de una facultad regulativa (establecer una competencia) que es idónea para lograr el fin que se busca (evitar que los trámites en los que las aseguradoras consideran que sí hay lugar a una pérdida de capacidad laboral y ocupacional tengan que esperar a que se adelante el proceso administrativo ante las juntas regionales). En consecuencia, se concluye que el inciso segundo del Artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012 no es contrario a la Constitución y, por tanto, se declarará exequible.

#### **4. Salvamento parcial y aclaración de voto**

El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvó el voto en relación con la decisión adoptada por la mayoría de la Corte. Cimentó su disenso en que la medida que habilita a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES – a las Administradoras de Riesgos Laborales, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y a las Entidades Promotoras de Salud EPS a determinar inicialmente la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias no satisface el juicio de proporcionalidad, en tanto no resulta razonable que se incorporen mayores trámites administrativos en la definición de la causación de un derecho social.

A juicio del magistrado **ROJAS**, un Decreto Ley que tiene por objeto suprimir o reformar trámites innecesarios, no podía incorporar un procedimiento que, en vez de agilizar el reconocimiento de la indemnización, prestación o derecho pensional lo aplazara y menos que pusiese en cabeza de las propias entidades encargadas de asumir el eventual pago, la definición sobre el mismo. Recordó que, distinto a lo señalado en la sentencia, como protección del derecho a la seguridad social en Colombia siempre se utilizó la figura de un organismo independiente para definir desde el inicio de la contingencia, su calificación. Esto se funda en la adopción del modelo de seguridad social, distinto al que justifica el proyecto que se acoge al primer modelo de seguro social (aseguramiento privado).

Así mismo destacó que, en contravía de lo definido por la mayoría de la Sala, no era posible entender la medida adecuada aludiendo de manera general al margen de configuración del legislador en materia de seguridad social, pues si bien este existe, lo cierto es que no puede ser irrestricto, como se utilizó en este asunto por la Sala, aludiendo incluso a razones de conveniencia para justificar que la propia entidad encargada del pago sea la que determine el porcentaje de pérdida de capacidad laboral del afiliado, que a la postre le permitirá acceder a distintas prestaciones e indemnizaciones, lo cual es abiertamente irrazonable y por ello, en su criterio, tal disposición debió declararse inconstitucional.