

## Sentencia C-914/13

**INVESTIGACIONES EN CONTRA DE MIEMBROS DE JUNTAS DE CALIFICACION DE INVALIDEZ EN LEY 1562 DE 2012**-No pueden adelantarse dos investigaciones, de ser el caso, la investigación de la Procuraduría General de la Nación desplaza la que lleve a cabo el Ministerio del Trabajo

**FORMA DE DESIGNACION DE MIEMBROS DE JUNTAS DE CALIFICACION DE INVALIDEZ EN LEY 1562 DE 2012**-Tiene reserva legal, por lo que no puede diferirse al Ministerio del Trabajo

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Requisitos/**ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Necesidad de un mínimo de argumentación/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

*Esta Corporación ha explicado que según el artículo 2° del Decreto 2067 de 1992, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir mínimos requisitos formales, los cuales se concretan en (i) señalar las normas acusadas y las que se consideren infringidas, (ii) referirse a la competencia de la Corte para conocer del acto demandado, (iii) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, de ser necesario; y (iv) presentar las razones de la violación. El cuarto de los requisitos citados exige a los demandantes asumir cargas argumentativas mínimas, con el propósito de evitar que, de una parte, la Corporación establezca por su cuenta las razones de inconstitucionalidad, convirtiéndose entonces en juez y parte del trámite, y generando una intromisión desproporcionada del Tribunal Constitucional en las funciones propias del Congreso de la República; y, de otra parte, que ante la ausencia de razones comprensibles, que cuestionen seriamente la presunción de corrección de las decisiones adoptadas en el foro democrático deba proferirse un fallo inhibitorio, que frustre el objetivo final de la acción pública de inconstitucionalidad. Esas cargas se concretan en que las razones de inconstitucionalidad sean (i) claras, es decir, que la demanda siga un curso de exposición y presente un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no se basen en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino que expongan un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, desechándose por tanto los argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, en tanto planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes, lo que denota su capacidad para generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada.*

**PRINCIPIO PRO ACTIONE**-Aplicación

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Inhibición para estudiar de fondo algunos apartes acusados contenidos en los artículos 16, 17 y 19 de la ley 1562 de 2012

**PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL**-Jurisprudencia constitucional**PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL**-Alcance**CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA**-Concepto

*Es una característica de un Estado democrático que el Congreso de la República, órgano de representación democrática, tenga a su cargo la elaboración general de las leyes, desarrollando así las diversas materias susceptibles de discusión política. La Corte Constitucional colombiana se ha referido a esa facultad como la cláusula general de competencia, y la ha concebido como un principio que orienta la tarea del juez constitucional, basada en el respeto por las opciones valorativas, políticas y de conveniencia que adopta el Legislador, al momento de desarrollar el contenido de las cláusulas constitucionales.*

**CONGRESO DE LA REPUBLICA**-Potestad de hacer las leyes**FACULTADES EXTRAORDINARIAS**-Significado**JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ**-Naturaleza jurídica

**JUNTAS DE CALIFICACION DE INVALIDEZ**-Organos del sistema nacional de riesgos profesionales y no entes privados

**RESERVA DE LEY EN REGULACION DE ESTRUCTURA ORGANICA DE JUNTAS DE CALIFICACION DE INVALIDEZ**-Jurisprudencia constitucional

**JUNTAS DE CALIFICACION DE INVALIDEZ**-Órganos públicos pertenecientes al sector de seguridad social

**ESTRUCTURA ORGANICA DE ENTIDAD PUBLICA**-Elementos que comprende

*Dichos elementos son (i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la*

forma de integración y de designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

**PRINCIPIO NON BIS IN IDEM**-Jurisprudencia constitucional/**PRINCIPIO NON BIS IN IDEM**-Alcance/**PRINCIPIO NON BIS IN IDEM**-Triple identidad

*El principio non bis in ídem es un derecho fundamental, y hace parte del conjunto de garantías que componen el derecho fundamental del debido proceso. De acuerdo con el literal 4° del artículo 29, el principio tiene como contenido el derecho del sindicado a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el fundamento del non bis in ídem se encuentra en la defensa de la seguridad jurídica y la justicia material. De acuerdo con la sentencia C-537 de 2002, este principio implica que el Estado se halla legitimado para imponer, luego de los procedimientos legales respectivos, sanciones penales o disciplinarias cuando demuestre la ocurrencia de delitos o de faltas y concurra prueba que acredite la responsabilidad de quienes en ellos intervinieron pero que una vez tomada una decisión definitiva sobre el hecho constitutivo del delito o de la falta y sobre la responsabilidad o inocencia del implicado, no puede retomar nuevamente ese hecho para someterlo a una nueva valoración y decisión. En virtud de ese principio, cualquier persona cuenta con la seguridad de que las decisiones definitivas que se han proferido en los procesos tramitados en su contra, con miras a establecer su responsabilidad penal o disciplinaria, realizan la justicia en cada caso particular e impiden que los mismos hechos puedan ser objeto de posteriores debates. En la sentencia C-870 de 2002, la Corte Constitucional efectuó un amplio estudio del principio y de la interpretación de cada uno de los aspectos contenidos en la disposición jurídica que lo consagra (artículo 29, inciso 4°). Así, concluyó que es una garantía que cubre a toda persona involucrada en un procedimiento o juicio de carácter penal, disciplinario y administrativo, dando una interpretación amplia de la expresión sindicado, utilizada por el constituyente en su definición. También aclaró este Tribunal que el non bis in ídem hace parte del debido proceso, pero opera como un derecho fundamental autónomo y de aplicación inmediata, que se concreta en la prohibición de adelantar más de un juicio o imponer más de una sanción a una persona, con base en los mismos hechos. El principio citado, como límite del poder público, se proyecta en dos direcciones. De una parte, vincula a las autoridades administrativas y judiciales competentes para adelantar los procedimientos, impidiéndoles iniciar más de una investigación, adelantar más de un proceso, o imponer más de una sanción por los mismos hechos. Pero, además de ello, como derecho fundamental, su contenido vincula al Legislador en la definición de las normas sancionatorias. Desde esta segunda perspectiva, la Corte ha manifestado que una norma legal viola este derecho cuando permite que una persona sea objeto de múltiples sanciones, o juicios sucesivos, por los mismos hechos, ante una misma jurisdicción. La*

*seguridad jurídica y la justicia material se verían afectadas, no sólo en razón de una doble sanción, sino por el hecho de someter a una persona a juicios sucesivos por el mismo hecho. . Ahora bien, la Corte Constitucional ha explicado que el principio no prohíbe de manera absoluta la existencia de juzgamientos diversos por el mismo hecho, por ejemplo, cuando una conducta es objeto de reproche penal y disciplinario. La evaluación sobre el respeto por este derecho supone determinar si se presenta una triple identidad de persona, causa y objeto en las sanciones supuestamente concurrentes. Para que tal derecho se consolide se requiere mucho más que la simple identidad en la situación de hecho que sirve de punto de partida a esas diversas actuaciones, circunstancia que explica por qué la jurisprudencia y la doctrina, recogiendo decantadas elaboraciones, exijan la triple identidad de objeto, causa y persona entre dos actuaciones para afirmar la vulneración del principio non bis in idem. La identidad en la persona significa que el sujeto inculcado debe ser la misma persona física en dos procesos de la misma índole. La identidad del objeto está construida por la del hecho respecto del cual se solicita la aplicación del correctivo penal. Se exige entonces la correspondencia en la especie fáctica de la conducta en dos procesos de igual naturaleza. La identidad en la causa se refiere a que el motivo de la iniciación del proceso sea el mismo en ambos casos. También ha manifestado la Corte que la prohibición de doble enjuiciamiento es compatible con diversas investigaciones y sanciones, cuando estas tengan distintos fundamentos normativos, finalidades, y alcances de la sanción. Esta consideración constituye un desarrollo más amplio de la identidad de causa, a la vez que plantea la necesidad de revisar la naturaleza de la sanción como presupuesto para evaluar si una medida legislativa desconoce el principio non bis in idem.*

### **COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Definición**

### **COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipos**

### **COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL MATERIAL-Alcance**

### **COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL MATERIAL-Inexistencia en relación con la sentencia C-1002 de 2004**

Ref.: Expediente D-9573

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 (incisos 1º y 2º, párrafos 1º y 3º), 17 (inciso 2º), 19 (inciso 1º y párrafo 2) y 20 (inciso 2º) de la Ley 1562 de 2012 “Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud

*Ocupacional*”, todos demandados de manera parcial.

Demandante: Carlos Alberto López Cadena.

Magistrado Ponente:  
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., cuatro (4) de diciembre de dos mil trece (2013)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4°, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública establecida en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Carlos Alberto López Cadena presentó demanda de inconstitucionalidad contra diversos fragmentos de los artículos 16 (incisos 1° y 2°, párrafos 1° y 3°), 17 (inciso 2°), 19 (inciso 1° y párrafo 2) y 20 (inciso 2°) de la Ley 1562 de 2012, “*por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional*”, al estimar que son incompatibles con los artículos 13, 25, 26, 29, 53, 83, 113 y 150 numeral 7° de la Constitución Política.

Mediante providencia de dieciocho (18) de marzo de dos mil trece (2013), el Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva dispuso admitir la demanda, por considerar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991. Invitó a participar en el presente juicio a las Universidades Externado de Colombia, Nacional de Colombia, de la Sabana, Libre, Eafit de Medellín, del Atlántico, Industrial de Santander, de Ibagué, de Antioquia y del Rosario; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, la Confederación General del Trabajo de Colombia y la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda), solicitándoles concepto técnico sobre la norma demandada, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

En la misma providencia dispuso comunicar la iniciación del presente proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, para los fines previstos en el artículo 244 de la Constitución, así como al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al

Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Director del Departamento Nacional de Planeación, a la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública y al Superintendente Financiero de Colombia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

## II. LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 48.102 del 16 de junio de 2011, subrayando los apartes demandados.

Ley 1562 de 2012

(11 de julio de 2012)

*“Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”.*

*Diario Oficial No. 48488 del 11 de julio de 2012.*

Artículo 16. *El artículo 42 de la Ley 100 de 1993 quedará así:*  
*Artículo 42. Naturaleza, administración y funcionamiento de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez.* Las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de invalidez son organismos del Sistema de Seguridad Social del orden nacional, de creación legal, **adsritas al Ministerio del Trabajo** con personería jurídica, de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter interdisciplinario, sujetas a revisoría fiscal, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio, sin perjuicio de la segunda instancia que corresponde a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, respecto de las regionales y conforme a la reglamentación que determine el Ministerio del Trabajo.

**Será conforme a la reglamentación que determine el Ministerio del Trabajo, la integración, administración operativa** y financiera, los términos en tiempo y procedimiento para la expedición de dictámenes, funcionamiento y la inspección, vigilancia y control de estos aspectos, así como la regionalización del país para los efectos de funcionamiento de las juntas, **escala de honorarios** a sus integrantes, procedimientos operativos y recursos de reposición y apelación.

Parágrafo 1°. **Los integrantes de las Juntas Nacional y regionales de Calificación de Invalidez se regirán por la presente ley y su reglamento**, actuarán dentro del respectivo período y, en caso necesario, permanecerán en sus cargos hasta

tanto se realice la posesión de los nuevos integrantes para el período correspondiente, **serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo.**

(...)

Parágrafo 3°. El Ministerio del Trabajo deberá organizar dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la estructura y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez **como parte de la estructura del Ministerio del Trabajo.**

Artículo 17. Honorarios Juntas Nacional y Regionales. (...) El Ministerio de Trabajo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará la materia **y fijará los honorarios de los integrantes de las juntas.**

(...)

Artículo 19. El artículo 43 de la Ley 100 de 1993, quedará así:  
Artículo 43. Impedimentos, recusaciones y sanciones. **Los integrantes principales y suplentes de las Juntas Regionales y Nacional, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo.** Los integrantes serán particulares que ejercen una función pública en la prestación de dicho servicio y mientras sean parte de las Juntas de Calificación de Invalidez, no podrán tener vinculación alguna, ni realizar actividades relacionadas con la calificación del origen y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales en las Entidades Administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral, ni con sus entidades de dirección, vigilancia y control.

(...)

Parágrafo 2°. **Los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no podrán permanecer más de dos (2) períodos continuos.**

(...)

Artículo 20. Supervisión, inspección y control de las Juntas de Calificación de Invalidez. (...) El Ministerio de Trabajo (...) implementará un sistema de información sobre el estado de cada proceso en trámite **y podrá imponer multas en forma particular a cada integrante de las juntas hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales, graduales según la gravedad de la falta, por violación de las normas, procedimientos y reglamentación del Sistema General de Riesgos Laborales.** (...)”

### III. LA DEMANDA

Dada la extensión de la demanda, a continuación se presenta una síntesis de los siete cargos que el actor pretende elevar contra los enunciados normativos demandados.

*Cargo primero.* En concepto del actor, el inciso 2°, el párrafo 1° del artículo 16, y el inciso 1° del artículo 18 de la Ley 1562 son contrarios al principio de reserva de ley que opera en la determinación de la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez, como entidades del orden nacional de la administración, de conformidad con lo prescrito por el artículo 150 (numeral 7°) de la Constitución Política.

Afirma que el principio de reserva de ley se refiere a la existencia de una disposición constitucional que ordena la regulación de una materia exclusivamente por vía legal, como ocurre con la definición de la estructura de las entidades de la administración nacional, por mandato expreso del artículo 150 (numeral 7°) de la Carta.

En virtud de ese mandato, corresponde al Congreso de la República señalar la estructura orgánica y objetivos de las entidades del orden nacional, incluyendo los siguientes elementos: “(i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados” (C-306/04). De igual manera, el Legislador debe definir los órganos superiores de dirección y administración de las juntas, y la forma de integración y de designación de sus titulares (Cita la sentencia C-1002/04).

Las juntas de calificación de invalidez son entidades del orden nacional. A pesar de ello, en las normas demandadas, el Legislador no determinó los órganos superiores de dirección y administración, ni la forma de integración y designación de los titulares de las juntas. Por el contrario, delegó esa tarea al desarrollo reglamentario, según se desprende de la lectura del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, en los apartes demandados.

De igual manera, el artículo 19 de la ley 1562 viola el mandato de reserva de ley y la prohibición de delegar la designación de los miembros de las juntas, al prever que se integren en número impar, *según la reglamentación del Ministerio del Trabajo*.

*Cargo segundo.* El inciso 1° y el párrafo 3° del artículo 16 de la ley 1562 de 2012 violan el principio de autonomía, establecido en el artículo 113 de la Constitución Política.

Afirma el actor que, de acuerdo con la doctrina de la división de poderes, las ramas legislativa y ejecutiva deben tener funciones separadas y diferenciarse a su vez de la rama judicial; menciona que el artículo 16 de la Declaración

Francesca de los Derechos del Hombre y el Ciudadano prescribe que una sociedad en la que no se establezca la garantía de los derechos y la separación de poderes carece de constitución, tesis que se mantiene vigente, aunque con el tiempo se ha considerado que esa separación “*no es tripartita, sino múltiple*”, pues aparte de los “*tres poderes clásicos*” se han creado órganos autónomos e independientes que acogen nuevas necesidades sociales de los estados. Esos órganos consolidan el principio citado, limitando y equilibrando el poder más allá de la tesis tripartita: “*... estos órganos autónomos han sido creados con el fin de lograr la neutralidad y la imparcialidad en las funciones que les han sido encomendadas, y que por [su naturaleza] deben estar bajo custodia y cuidado de otros órganos diferentes del ejecutivo, legislativo y judicial*”.

El principio de autonomía comprende tanto la independencia en el manejo de los asuntos propios, como la prohibición de interferencia externa en estos. El artículo 113 de la Carta propone la idea de un Estado con una estructura renovada, en el cual la autonomía de los órganos del poder público es un mandato dirigido al Legislador “*para que la ponga en marcha y la haga cada vez más efectiva o extensiva, y no regresiva*”. (Cita, Gaceta Constitucional 59 de 1991 y C-1230 de 2005; ver Fls 7 y 8).

Las juntas de calificación de invalidez cumplen funciones que no corresponden a la rama ejecutiva ni a la judicial. Su función principal consiste en realizar dictámenes para certificar la pérdida de capacidad laboral, destinados al reconocimiento de las prestaciones sociales respectivas. Sus decisiones no son jurisdiccionales, pues no resuelven definitivamente el grado de invalidez ni hacen tránsito a cosa juzgada. En consecuencia, se trata de órganos autónomos, que no pueden depender de otros órganos ni ramas del poder (Cita las sentencias C-1002/04 de la Corte Constitucional y la providencia de radicado 11910 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia).

El Legislador debe consolidar esa autonomía, como se hizo en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, donde las juntas citadas no fueron adscritas o vinculadas a ningún ministerio, al igual que ocurrió con el Decreto 2463 de 2001. Sin embargo, la situación fue modificada por la Ley 1562 de 2012, rompiendo el núcleo esencial de esas juntas al adscribirlas, o “*configurarlas*” dentro de la estructura del Ministerio de Trabajo, en el inciso primero de su artículo 16, objeto de censura. La competencia del Legislador para adscribir organismos del orden nacional a un Ministerio hace parte de su libertad de configuración, pero no es una competencia absoluta. Tiene límites derivados del respeto por los principios de separación de funciones de los órganos del Estado y la colaboración armónica entre ellos (Cita C-046/2004).

Ni en la ley 1562 de 2012, ni en su exposición de motivos existe justificación o demostración de que esa adscripción sea el resultado de una interpretación razonable del artículo 113 constitucional. Dichas juntas funcionan

adecuadamente desde hace años, así que tal adscripción obedece a un capricho del Legislador. Añade que las juntas de calificación de invalidez fueron conformadas mediante la realización de concursos de méritos, en los que se comprobó el conocimiento técnico y el mérito de sus integrantes. *“El objetivo del legislador fue el de blindar a las juntas de calificación de influencias extrañas a su labora (sic) técnica y jurídica”*. (Se elimina la mayúscula sostenida).

*Cargo tercero.* El inciso segundo del artículo 16, el párrafo primero del artículo 16 y el inciso 2º del artículo 17 de la Ley 1562 de 2012 son contrarios al principio constitucional de la confianza legítima, el cual se desprende del artículo 83 de la Constitución Política.

Ningún artículo constitucional hace alusión explícita al principio de confianza legítima. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la confianza legítima *“se introduce en el ámbito constitucional (...) y cobra tal relevancia que su perturbación o modificación implica un cambio sustancial a su estructura, por ser parte esencial de la misma”*. (Cita T-123-95, C-083-95, C-037-00, C-634-11, C-131-04 y C-432-10). Además, aunque la Corte no ha señalado directamente que sea un principio definitorio de la Constitución, sí lo ha hecho indirectamente al dar esa calidad a sus fundamentos: la buena fe y la seguridad jurídica, y al adscribirlo al artículo 83 de la Constitución.

Aclara que el principio de confianza legítima *“no busca limitar la potestad configurativa del legislador (...) en el sentido de impedir que modifique las disposiciones jurídicas existentes, sino en el entendido que debe prever en determinadas circunstancias, el impacto que una nueva regulación puede conllevar y tomar las medidas necesarias para mitigarlo, creando posibilidades transitorias que permitan a los destinatarios de la misma adecuarse a ella”*, y precisa que la confianza *“debe predicarse”* también de las relaciones *“entre la misma administración, puesto que al ser nuestro sistema normativo jerarquizado, implica que algunas decisiones pueden de manera abrupta e intempestiva alterar la estabilidad de ciertas situaciones”*. (Se conserva la redacción original).

La confianza legítima –explica el actor- ampara expectativas válidas que los particulares han creado con base en acciones y omisiones estatales prolongadas en el tiempo. En tal sentido, para que se presente una infracción del mismo se requiere *“no solo la acción u omisión del Estado por medio de ‘comportamientos activos o pasivos (...), regulaciones legales o interpretaciones de normas jurídicas’ sino también una ‘prolongación en el tiempo’”*.

El inciso segundo del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012 ordena que la integración, administración operativa y financiera de las juntas sea conforme a la reglamentación que establezca el Ministerio del Trabajo; el párrafo 1º

del artículo 16 prescribe que los integrantes de las juntas se regirán por esta ley y su reglamentación; y el inciso segundo del artículo 17, ibídem, determina que en esa reglamentación se fijarán los honorarios de los integrantes de las juntas, regulación que se opone *“claramente al principio definitorio de la confianza legítima, y a los principios esenciales de la buena fe y la seguridad jurídica”*. Esos apartes normativos deben por lo tanto ser declarados inexecutable, en tanto no existe ningún precepto que exponga las herramientas transitorias que permitan a los integrantes de las actuales juntas soportar los cambios legales, desde el punto de vista de su estabilidad laboral.

*Cargo cuarto.* El inciso 2º del artículo 16, el párrafo 1º del artículo 16 y el inciso 2º del artículo 17 de la Ley 1562 de 2012 violan el derecho fundamental al trabajo y la estabilidad laboral, contenido en los artículos 25 y 53 de la Constitución Política.

La estabilidad en el trabajo, explica, se establece en los artículos 53 y 125 de la Constitución. Según el actor, el primero constituye un factor primordial de protección de los trabajadores; y el segundo se aplica a servidores públicos, como instrumento para garantizar las funciones del Estado. En su concepto, la estabilidad laboral se concreta en la certeza que tiene el empleado de no ser removido del cargo, siempre que cumpla las obligaciones que le corresponden. En ese sentido, no es un derecho absoluto; sin embargo, las restricciones constitucionalmente permitidas del principio se limitan a la eventual remoción del empleo por bajo rendimiento o incumplimiento de la ley, mas no por capricho del empleador o del Legislador.

El inciso 2º del artículo 16 de la ley 1562 de 2012 ordena que la integración de las juntas de calificación de invalidez se efectúe por reglamentación del Ministerio del Trabajo, al igual que su escala de honorarios; el párrafo primero, dispone que las juntas mencionadas se regirán por esa reglamentación; y el inciso 2º del artículo 17, ibídem, prevé que sus honorarios sean señalados por el mismo medio, violando el artículo 53 de la Constitución Política y, concretamente, el principio de estabilidad laboral; *“lo anterior puede evidenciarse fácilmente de la lectura de las normas citadas, en la medida en que no respeta la estabilidad en el empleo y los honorarios de los miembros actuales de las juntas. Las normas descritas ordenan al Ministerio de Trabajo regular nuevas condiciones laborales y de honorarios para los miembros actuales de las Juntas, por lo que deben ser declaradas inconstitucionales”*.

*Cargo quinto.* El párrafo segundo del artículo 19 de la Ley 1562 es contrario a la libertad de escoger ocupación u oficio, contenido en el artículo 26 de la Constitución Política.

Comienza el demandante por indicar que el derecho al trabajo se concreta en diversos derechos fundamentales, como la libertad de trabajo, entendida como una expresión voluntaria de la personalidad, no sometida al dominio o

imposición del Estado o los particulares y que se traduce en la libertad de escoger profesión, arte, ocupación u oficio, consagrada en el artículo 26 de la Constitución.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, es un derecho que guarda relación directa con la dignidad humana, debido a que prevé la posibilidad de que la persona desarrolle un plan de vida propio. Por ese motivo el legislador debe respetar unos límites al regular la materia, los cuales se centran en los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En ese sentido, puede restringir el derecho, pero una decisión de ese tipo debe ser evaluada por el juez constitucional. La potestad de regulación no debe confundirse con arbitrariedad.

El párrafo 2º del artículo 19, al prever que los miembros de las juntas de calificación de invalidez no podrán permanecer más de dos períodos continuos en ejercicio de esa función, restringe el derecho a escoger libremente la profesión u el oficio de manera inconstitucional, pues tal regulación no es razonable ni proporcional, sino arbitraria. Ni la ley ni la exposición de motivos hace la más mínima referencia a la justificación de tal restricción. Por tanto *“es fruto de su arbitrio y no de un conjunto de razones sustentadas en un proceso de proporcionalidad”*, razón por la cual *“rompe”* el núcleo esencial de dicho derecho.

*Cargo sexto.* El párrafo 2º del artículo 19 de la ley 1562 de 2012 es contrario al derecho fundamental a la igualdad, definido en el artículo 13 de la Constitución Política.

Después de algunas reflexiones sobre la importancia del derecho a la igualdad en el orden constitucional, y su origen histórico, plantea el demandante que la igualdad *“comporta tres vías, la igualdad como valor, como principio y como derecho”*.

El principio de igualdad exige a los poderes públicos tratar igual a todas las personas, reconocerles los mismos derechos y aplicar a todos y todas las mismas leyes, a la vez que plantea importantes implicaciones en reglas de distribución: *“partes iguales para los iguales y partes desiguales para los desiguales”*. La igualdad formal hace referencia a que *“la ley debe tratar de manera igual al conjunto de la ciudadanía”*, mientras que la igualdad material, real o sustancial, justifica establecer excepciones a la igualdad formal para eliminar discriminaciones del pasado, sus efectos, o las desigualdades de hecho, tomando en cuenta la diversidad y las diferencias relevantes.

El párrafo segundo del artículo 19 de la ley 1562 de 2012 establece que los integrantes de la junta nacional y las juntas regionales de calificación de invalidez no podrán permanecer más de dos períodos continuos en ejercicio de esa función. Esa prescripción es inconstitucional porque restringe la

posibilidad de que los actuales miembros de las juntas permanezcan en su cargo por más tiempo, sin que exista un conjunto de razones sustentadas en un proceso de proporcionalidad en el que se haya demostrado la necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto de semejante determinación. No existen razones en la ley ni su justificación de motivos que justifiquen la afectación de la igualdad formal, por lo que también se “*rompe el núcleo esencial*” de ese derecho.

De otra parte, afirma el demandante que existe una conexión entre el artículo 13 y el 53 de la Constitución, pues debe existir una igualdad de oportunidades para los trabajadores. Por ello, el Legislador no puede discriminar a los miembros de las juntas, “*impidiéndoles participar en igualdad de condiciones*” en el acceso al cargo, lo que ocurre al restringir el ejercicio de funciones a dos períodos continuos.

*Cargo séptimo.* El inciso 2º del artículo 20 de la ley 1562 de 2012 es contrario al *non bis in ídem*, contenido en el artículo 29 de la Constitución Política.

El principio *non bis in ídem*, previsto en el inciso 4º del artículo 20 constitucional encuentra fundamento en la justicia material y la seguridad jurídica, de acuerdo con los cuales una vez tomada una decisión sancionatoria definitiva no puede retomarse ese hecho para una nueva valoración y decisión (Cita T-537 de 2002). Este principio resguarda a “*cualquier persona mediante la prohibición de la ejecución de dos o más juicios o sanciones por un mismo hecho. Esa prohibición no se dirige únicamente a las autoridades judiciales, sino que vincula también al legislador, quien debe garantizarlo al cumplir su tarea, impidiendo que una persona sea objeto de múltiples sanciones por el mismo hecho*” (Cita, la sentencia C-121/12).

Para que se produzca una violación del principio debe darse identidad de persona, de objeto y de causa (C-244/96). Resulta pertinente recordar que este principio se extiende a todo el derecho sancionador. El inciso 2º del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 dispone que el Ministerio del Trabajo podrá imponer multas a cada integrante de las juntas hasta por cien salarios mínimos legales mensuales por la violación a las normas, procedimientos y reglamentación del sistema general de riegos laborales. El Código Único Disciplinario, en su artículo 34, numeral 1º, establece los deberes de los servidores públicos, mientras que en el artículo 35 numeral 1º, se refiere a las prohibiciones, y el numeral 4º del artículo 44 define las sanciones aplicables a los servidores públicos, entre las que se encuentra la multa para las faltas leves dolosas.

Los particulares que ejercen funciones públicas y administran recursos públicos, como los miembros de las juntas de calificación de invalidez, son sujetos sobre los que puede recaer la acción disciplinaria sancionadora, de acuerdo con el artículo 53 del Código Disciplinario Único, en concordancia

con los artículos 55 y 56 *ibídem*. Existe, en consecuencia, una concurrencia de sanciones por el mismo hecho entre el inciso 2° del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 y todas las normas sancionatorias del Código Disciplinario Único expuestas, especialmente, el numeral 10 del artículo 55, en relación con particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos públicos, el cual consagra como falta gravísima el abuso de los derechos o la extralimitación en el ejercicio de las funciones.

La concurrencia de sanciones recién descrita presenta identidad de persona, de objeto y de causa, así que es inconstitucional por violación del principio *non bis in ídem*, previsto en el artículo 29 de la Constitución. De acuerdo con las normas del Código Disciplinario Único, dicha conducta puede dar inicio a un proceso ante la Procuraduría General de la Nación y a la imposición de sanciones por el Ministerio de Trabajo, abriendo así la posibilidad de que los miembros de las juntas de calificación de invalidez sean juzgados en dos oportunidades por el mismo hecho.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. De entidades públicas

###### 1.1. Departamento Nacional de Planeación.

Luís Carlos Vergel Hernández, apoderado de este Departamento Administrativo presentó escrito de intervención, solicitando a la Corte declararse *inhibida* para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas demandadas; o en subsidio, declarar la *exequibilidad* de las normas acusadas. Sobre los distintos cargos, presentó las siguientes reflexiones:

*Cargo primero.* Violación del principio de reserva legal, en tanto el Congreso de la República delegó a la reglamentación del Gobierno la determinación de la estructura de las juntas de calificación de invalidez, que son órganos de la administración pública, tal como se observa en el parágrafo del artículo 16 y el artículo 19 de la Ley 1562 de 2012,

El actor ha construido la demanda pretendiendo establecer una *aparente omisión legislativa* y una *vulneración de la reserva legal*, pues considera que el Congreso de la República no señaló los órganos superiores de dirección y administración, la forma de integración y el modo de designación de los titulares de la juntas de calificación de invalidez.

Sobre el alcance de la reserva de ley en materia de estructura y funcionamiento de la Administración Nacional, la Corte se pronunció en sentencia C-1002 de 2004, al analizar la constitucionalidad de los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, precisamente las disposiciones que fueron modificadas por la Ley 1562 de 2012, objeto de censura en este trámite. La sentencia declaró exequibles dichos artículos, explicando las competencias

exclusivas del Legislador y las que válidamente puede ejercer el Gobierno Nacional. Tras una amplia transcripción de la sentencia citada, concluyó:

“Los cargos que el actor esgrime contra los artículos indicados no tienen pues asidero constitucional, puesto que contra lo que él afirma, una parte de la forma como se organizan y funcionan entidades como estas Juntas, son efectivamente privativas del Legislador, pero otras como las que la sentencia señala se determinan por vía reglamentaria. Así era con los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 y la misma validez tienen los artículos 16, 17, 19 y 20 de la Ley 1562 de 2012”.

*Cargo segundo.* Desconocimiento del principio de autonomía de los órganos independientes, como un elemento del principio de separación de funciones entre los órganos del poder público, previsto en el artículo 113 de la Constitución Política, por la adscripción de las juntas al Ministerio del Trabajo efectuada mediante el inciso primero del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012; o bien, por ordenar que se reglamente su funcionamiento como parte de la estructura del Ministerio, tal como se hizo en el párrafo 3° del mismo artículo.

La Corte Constitucional ha evaluado en varias oportunidades las competencias para determinar la estructura, vinculación o adscripción de las entidades públicas. De acuerdo con la sentencia C-046/04, el Legislador tiene la competencia de modificar adscripciones o vinculaciones de entidades, pues ello hace parte de su facultad de señalar, modificar y determinar los objetivos y estructura orgánica de las entidades públicas. El actor parte entonces de un presupuesto erróneo según el cual la *adscripción* no hace parte de la facultad de organizar la estructura de una entidad.

*Cargo tercero.* Vulneración al principio de confianza legítima por la ausencia de un régimen de transición que proteja los derechos de los actuales miembros de las juntas de calificación de invalidez, ante la modificación de las reglas sobre el ejercicio de sus funciones, producida por diversos enunciados normativos de la Ley 1562 de 2012 (fragmento del inciso primero del artículo 16, y fragmento del inciso 1° del artículo 17, especialmente, en lo que hace referencia al pago de honorarios a los miembros de las juntas)<sup>1</sup>.

*Cargo cuarto.* Tránsito de los artículos 25 y 53 de la Carta Política, derivada de la modificación de las normas que regulan el ejercicio de las funciones de los miembros de las juntas de calificación de invalidez; y por facultar al Gobierno Nacional para reglamentar su régimen de honorarios.

---

<sup>1</sup> En este aparte, el interviniente hace una defensa de la potestad de configuración del derecho propia del Legislador, pero no arriba a una conclusión que haga frente al cargo. Por lealtad argumentativa, se presentan acá sus consideraciones, las cuales se asumirán como una defensa de la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, basada, de manera general, en el ejercicio de la potestad de configuración del derecho por parte del Congreso de la República.

(Acusación dirigida contra el inciso 2° del artículo 16, el párrafo primero del artículo 16 y el inciso 2° del artículo 17).

*Cargos quinto y sexto.* Violación de la libertad de escoger profesión u oficio y del principio de igualdad, en tanto la prohibición o inhabilidad prevista para los miembros de la comisión que hayan permanecido por dos periodos continuos en el cargo, establecida en el párrafo 2° del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012 restringe su derecho a volver a ocuparlo, y constituye una discriminación contra estas personas.

La demanda parte de planteamientos puramente subjetivos que no permiten cotejar este conjunto de cargos con la Constitución Política. Se trata de percepciones o consideraciones que no concretan el sentido de la violación. *“La acusación es, por lo tanto, indirecta o mediada de tal forma que no es posible debatirla en el marco constitucional así en la impugnación se utilicen referencias constitucionales y con ello se pretenda persuadir acerca de la falta de correspondencia de las normas demandadas con la Constitución”.*

Por lo tanto, la Corte debe declararse inhibida para resolver tales cargos, por ineptitud de la demanda y, concretamente, por ausencia de *precisión, suficiencia y claridad.*

*Cargo séptimo.* Violación al principio *non bis in ídem*, pues la facultad otorgada por el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 al Ministerio del Trabajo para imponer multas a los miembros de las juntas por violar las normas del sistema de riesgos profesionales, podría generar un doble procesamiento y la imposición de sanciones concurrentes por hechos previstos como faltas disciplinarias en el Código Disciplinario Único.

## **1.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino en este juicio con el propósito de solicitar a la Corte que se declare *inhibida* para pronunciarse sobre los cargos presentados por violación de los principios de reserva de ley, autonomía, derecho a escoger profesión u oficio y derecho a la igualdad; y que se declare la *exequibilidad* de los demás artículos acusados.

*Cargos primero y segundo.* Violación del principio de reserva legal, derivada del inciso primero y el párrafo del artículo 16 y el artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, en tanto el Congreso de la República habría delegado al reglamento del Gobierno la determinación de la estructura de la administración pública; y desconocimiento del principio de autonomía de los órganos independientes, como elemento del principio de separación de funciones entre los órganos del poder público, previsto en el artículo 113 de la Constitución Política, por adscripción de las juntas al Ministerio del Trabajo (dirigido contra el inciso primero y el párrafo 3° del artículo 16, parciales, de la Ley 1562 de 2012).

Existe cosa juzgada material en relación con (i) el cargo formulado contra el inciso 2º, párrafo 1º del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012 por violación del principio de reserva de Ley consagrado en el artículo 150-7, pues en sentencia C-1002 de 2004 esta Corporación estudió cargos similares contra los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993.

En esa oportunidad la Corte analizó los artículos sustituidos a la luz del artículo 150-7 y, dada la identidad sustancial del contenido ahora acusado con esas disposiciones, se presenta cosa juzgada material y, por tanto, la Corte debe inhibirse para pronunciarse sobre el particular.

“Baste solo ver la entidad del contenido conforme los elementos exigidos [por] la Corte Constitucional derivados del artículo 150-7, en especial con el señalado por el demandante correspondiente al (i) señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración de designación de sus titulares, el cual se halla en el párrafo 1º del artículo 16 e inciso 1º del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, así:

Los integrantes de las Juntas Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez actuarán dentro del respectivo periodo y, en caso necesario, permanecerán en sus cargos hasta tanto se realice la posesión de los nuevos integrantes para el período correspondiente (...) Serán particulares que ejercen una función pública en la prestación de dicho servicio y mientras sean parte de las Juntas de Calificación de Invalidez, no podrán tener vinculación alguna, ni realizar actividades relacionadas con la calificación del origen y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales en las Entidades Administrativas del Sistema de Seguridad Social Integral, ni con sus entidades de dirección, vigilancia y control.

De igual modo existe identidad de contenido en el otro requisito legal que se aduce inexistente (...) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración, el cual se encuentra complementado con el elemento exigido por la jurisprudencia constitucional, correspondiente a (iii) la indicación del ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados, el cual se encuentra cumplido en el artículo 16 de la Ley 1562 de 2012 (...).”

En la sentencia C-1002 de 2004, ya citada, la Corte abordó un cargo contra los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 según el cual la atribución de funciones jurisdiccionales a las juntas de calificación de invalidez afectaba los principios de imparcialidad e independencia, propios de los órganos judiciales. La Corte concluyó que las juntas de calificación desempeñan

funciones públicas y que sus miembros son particulares en el ejercicio de esas funciones, posibilidad permitida por los artículos 123 y 210 de la Constitución. Añadió este Tribunal que esas funciones pueden ser ejercidas por particulares de manera permanente, según sentencia C-702 de 1999.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte respecto de las juntas de calificación de invalidez, su autonomía debe entenderse comprendida bajo las categorías de los órganos estatales que pertenecen a la rama ejecutiva, sin que pueda entenderse que gozan de independencia, como supone el actor. En efecto, dependen del Gobierno Nacional, bajo la modalidad de incorporación legal de los particulares a las entidades públicas.

La naturaleza jurídica de las juntas como organismos del sistema de seguridad social, y su pertenencia a una entidad de carácter ministerial ya había sido estudiada en la sentencia C-1002 de 2004, existiendo entonces cosa juzgada material sobre el asunto. Tampoco puede alegarse su inconstitucionalidad a partir de la consideración según la cual la normatividad sustituida guardaba silencio sobre su adscripción a un ministerio, pues en aquella ocasión la Corte infirió la inscripción de estos organismos al Ministerio de Protección Social.

*Cargo tercero.* Vulneración al principio de confianza legítima por la ausencia de un régimen de transición que proteja los derechos de los actuales miembros de las juntas de calificación de invalidez, ante la modificación de las reglas de prestación del servicio, producida por diversos enunciados normativos de la Ley 1562 de 2012 (acusación contra el inciso segundo del artículo 16, el párrafo primero del artículo 16 y el inciso segundo del artículo 17, parciales, y todos de la Ley 1562 de 2012).

El cargo no puede prosperar porque de las normas cuestionadas no se deriva ninguna modificación de una situación jurídica. Así, el inciso 1° del artículo 16 se refiere al régimen jurídico de las juntas de calificación de invalidez y difiere la reglamentación de la segunda instancia al Ministerio del Trabajo. El párrafo 3° del artículo 16 impone al mismo Ministerio el deber de organizar en un tiempo determinado la estructura y funcionamiento de las juntas de calificación. El inciso 2° del artículo 17 dispone que el Ministerio reglamentará y fijará los honorarios de los integrantes de las juntas y el pago de los mismos por parte de los fondos de pensiones o las administradoras de riesgos laborales, lo que no resulta novedoso en relación con los contenidos normativos sustituidos.

De ello no se infiere que la ley incorpore una modificación a una situación jurídica. Las normas se refieren a situaciones que coinciden con el contenido reemplazado, como el régimen legal de las juntas de calificación y la calidad de la contraprestación recibida por sus integrantes a título de honorarios, por lo que solicita que los enunciados demandados sean declarados exequibles.

*Cargo cuarto.* Tránsito de los artículos 25 y 53 de la Carta Política, derivada de la modificación de las normas que regulan el ejercicio de funciones de los miembros de las juntas de calificación de invalidez; y de atribuir al Gobierno Nacional la facultad de reglamentar su régimen de honorarios. (contra el inciso 2º del artículo 16, el parágrafo primero del artículo 16, y el inciso segundo del artículo 17, parciales, y pertenecientes a la Ley 1562 de 2012).

De acuerdo con el actor, las disposiciones objeto de censura violan el derecho a la estabilidad en el empleo, pues establecen nuevas condiciones laborales y de honorarios para los miembros actuales de las juntas de calificación de invalidez.

Para el interviniente, los apartes normativos mencionados deben declararse constitucionales, pues el actor les otorga un alcance que no se deriva del texto legal. La ley no otorga nuevas condiciones laborales y de honorarios a los miembros de las juntas. El inciso 2º y el parágrafo 1º del artículo 16 establecen que el Ministerio del Trabajo reglamentará la integración, administración operativa y financiera de las juntas de calificación; el procedimiento para la expedición de dictámenes, su funcionamiento, inspección, vigilancia y control, así como la escala de honorarios, los procedimientos operativos y los recursos de reposición y apelación.

Consagra que los integrantes de las juntas se registrarán por lo dispuesto en esa ley y su reglamentación; que actuarán dentro del respectivo periodo y permanecerán en sus cargos hasta que se realice la posesión de los nuevos integrantes. Con anterioridad a la expedición de esta Ley, el Decreto 2463 de 2001 regulaba la materia y en su artículo 18 prescribía que los periodos “*de los miembros de estas juntas no son vitalicios, pues su designación ser[ía] por periodos de tres (3) años, previo proceso de selección pública y objetiva*”.

La ley acusada prevé que los miembros de las juntas de calificación de invalidez permanecerán en sus cargos hasta que se realice la posesión de nuevos integrantes para el período correspondiente, de manera que no existen cambios en las condiciones laborales, ni muchos menos en sus honorarios. Además, el demandante pretende aplicar a los miembros de las juntas las reglas de permanencia y retiro de los empleados públicos, olvidando que no son servidores públicos ni están sujetos a un régimen de carrera; o a uno contractual.

*Cargos quinto y sexto.* Violación de la libertad de escoger profesión u oficio y del principio de igualdad, en tanto la prohibición o inhabilidad prevista para los miembros de la comisión que hayan permanecido por dos períodos continuos, restringe su derecho a volver a ocuparlo, y constituye una discriminación contra estas personas.

La demanda es insuficiente para demostrar la existencia de una violación al derecho a la igualdad. El artículo 13 de la Constitución garantiza la igualdad de todas las personas. Sin embargo, más allá de la prohibición de establecer diferencias por sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, el principio no solo obliga a establecer un trato equitativo a personas ubicadas en igual situación, sino que autoriza al legislador para establecer un trato diverso en situaciones fácticas disímiles, en ejercicio de la potestad de configuración del derecho. Por lo tanto, desde el punto de vista de *“la técnica de la demanda”* no es posible que el cargo *“se limite a señalar que dos situaciones similares han sido reguladas de manera diversa por el legislador. El principio básico es que el legislador tiene libertad de configuración para establecer consecuencias jurídicas desiguales, incluso, en situaciones de hecho pares, con ocasión de la igualdad promocional que consagra el artículo 13 de la CP”*.

En el caso objeto de estudio, el accionante solo manifiesta que el tiempo de permanencia establecido para los integrantes de las juntas de calificación es arbitrario, irracional y desproporcionado, sin esgrimir ningún argumento constitucional que sustente su afirmación. No explica con relación a quiénes, o entre quiénes se presenta un trato diferencial, ni a quiénes se les impide participar en igualdad de condiciones.

*Cargo séptimo.* Incompatibilidad con el principio *non bis in ídem*, pues la facultad otorgada por el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 al Ministerio del Trabajo para imponer multas a los miembros de las juntas por violar las normas del sistema de riesgos profesionales podría generar un doble procesamiento y la imposición de sanciones concurrentes por hechos previstos como faltas disciplinarias en el Código Disciplinario Único.

La violación se originaría por la concurrencia de sanciones sobre un mismo hecho. El *non bis in ídem* hace parte del debido proceso y su violación se presenta cuando existe identidad de causa, de objeto y de persona en la imposición de sanciones jurídicas. De acuerdo con el artículo 189-22 de la Constitución Política, el Ejecutivo tiene la obligación de ejercer la inspección y vigilancia sobre la prestación de los servicios públicos. El artículo 189, numeral 4°, establece dentro de sus funciones conservar el orden público en todo el territorio, de donde surge el poder de policía del Estado, asociado a la potestad sancionatoria. El artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 se refiere a las multas que pueden imponerse a los integrantes de las juntas de calificación, cuya supervisión, inspección y control administrativo están a cargo del Ministerio del Trabajo.

El cargo debe desestimarse toda vez que la ley demandada señala claramente todos los aspectos que debe contener una norma sancionatoria, *“sin que el accionante tenga razón frente a la violación del non bis in ídem”*.

### **1.3. Ministerio del Trabajo**

Myriam Stella Ortiz Quintero, actuando como Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio del Trabajo, presentó escrito solicitando a la Corte “*que se rechace la demanda de inconstitucionalidad*” de la referencia.

*Cargo primero.* Violación del principio de reserva legal, por el inciso 2º, el párrafo 1º del artículo 16 y el inciso primero del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, en tanto el Congreso de la República habría delegado al reglamento del Gobierno la determinación de la estructura de órganos de la administración pública.

El cargo no tiene fundamento jurídico, pues la reserva opera para la conformación de ministerios o entidades del Estado y la Ley 1562 de 2012 no crea un organismo de esa naturaleza. Establece, en cambio, que las juntas de calificación de invalidez son organismos del sistema de seguridad del orden nacional, como lo expresó la Corte en la sentencia C-1002 de 2004, de manera que son entes adscritos al Ministerio del Trabajo. No se trata de la delegación de una actividad estatal, sino de un órgano de derecho privado, Sus miembros no son funcionarios públicos, no pertenecen a la carrera administrativa, ni se efectúan erogaciones públicas para el funcionamiento de las juntas, de manera que la reserva legal no es aplicable.

*Cargo segundo.* Desconocimiento del principio de autonomía de los órganos independientes, como un elemento del principio de separación de funciones entre los órganos del poder público, previsto en el artículo 113 de la Constitución Política, por adscripción de las juntas al Ministerio del Trabajo (contra el inciso 1º y el párrafo 3º, parciales, del artículo artículo 16 de la Ley 1562 de 2012).

Las juntas de calificación de invalidez no son entes u organismos de Estado, conforme al artículo 16 de la Ley 1562 de 2012; sus integrantes no son funcionarios públicos; los dictámenes que emiten no son actos administrativos, aunque tienen plena autonomía al realizarlos. La autonomía técnica y científica se refiere al acto médico, mientras que de las controversias que surjan con ocasión de esos dictámenes debe conocer la justicia laboral ordinaria, como se prevé en los artículos 11 y 40 del Decreto 2463 de 2001.

La Ley acusada retoma parámetros señalados en la sentencia C-1002 de 2004 y les otorga a las juntas personería jurídica como entidades de derecho privado, por lo que no pertenecen a la estructura del Estado. Solo se les otorga el carácter de entidades adscritas para establecer su vigilancia y control, sin restringir la autonomía que tienen en emisión de dictámenes sobre pérdida de capacidad laboral. Por lo tanto, el demandante se equivoca al atribuirles naturaleza pública.

*Cargo tercero.* Vulneración al principio de confianza legítima por la ausencia de un régimen de transición que proteja los derechos de los actuales miembros de las juntas de calificación de invalidez, ante la modificación de las reglas de prestación del servicio, producida por diversos enunciados normativos de la Ley 1562 de 2012 (inciso 2º y párrafo del artículo 16, inciso 2º del artículo 17, parciales, y ambos pertenecientes a la Ley 1562 de 2012).

El demandante pretende establecer una violación a los principios de buena fe y seguridad jurídica, pero no la demuestra. No presenta prueba alguna de ello ni argumentos que sustenten el cargo. Para el interviniente, es claro que los fragmentos normativos demandados no vulneran el principio de confianza legítima, pues no se percibe un enunciado semántico que permita afirmar la existencia de mala fe en la determinación de la naturaleza de las juntas.

No existe tampoco retroceso en los derechos de los miembros de las juntas, como alega el actor, pues el Estado tiene la potestad legal de regular, tasar o determinar sus honorarios. En consecuencia, la censura es improcedente.

*Cargo cuarto.* Tránsito de los artículos 25 y 53 de la Carta Política, derivada de la modificación de las normas que regulan el ejercicio de las funciones de los miembros de las juntas de calificación de invalidez; y por facultar al Gobierno Nacional para reglamentar su régimen de honorarios. (contra el inciso 2º del artículo 16, el párrafo 1º del artículo 16 y el inciso 2º del artículo 17, parciales, y ambos contenidos en la Ley 1562 de 2012)

Resulta evidente la insuficiencia del cargo, pues los miembros de la junta de calificación de invalidez no son funcionarios públicos ni trabajadores independientes; son profesionales designados mediante concurso en las juntas de calificación de invalidez; pero no tienen la condición de empleados públicos, como se prevé en los artículos 11 y 40 del Decreto 2463 de 2001, razón por la cual resulta improcedente “*aplicar al caso una pretendida violación o desconocimiento de los artículos 25 y 53 de la Constitución*”.

*Cargos quinto y sexto.* Violación de la libertad de escoger profesión u oficio y del principio de igualdad, en tanto la prohibición o inhabilidad prevista para los miembros de la comisión que hayan permanecido por dos periodos continuos en el cargo, restringe su derecho a volver a ocuparlo, y constituye una discriminación contra estas personas. (Contra el párrafo 2º del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012).

El cargo se estructura sobre presupuestos erróneos, pues el artículo 19 de la Ley 1562 de 2012 habla sobre impedimentos, recusaciones y sanciones, y determina que los miembros de las juntas no pueden permanecer en ellas por más de dos períodos continuos, regulación que ya se encontraba establecida en el artículo 12 (párrafo 2º) del Decreto 2463 de 2001.

Por lo tanto, *“su vida jurídica es anterior, estable y no cuestionada, y lo único que hace la norma demandada es retomarlo, dándole soporte y estabilidad”*. El accionante no explica su acusación, si se toma en cuenta que la Ley 1562 de 2012 no impone restricción alguna a las personas para ejercer una profesión, arte u oficio. Tampoco puede afirmarse que viola el derecho al trabajo, pues los miembros de las juntas no son trabajadores dependientes del Estado; no existe violación a la libertad o escogencia de profesión y oficio porque no se evidencia una restricción al derecho para ejercer cualquier clase de profesión, ni una orientación sobre las decisiones que cada persona tome en el ejercicio de este derecho.

La demanda afirma que la disposición citada viola el principio a la igualdad. Sin embargo, según la Corte Constitucional este principio opera entre iguales. En la situación que expone el demandante no hay distinción o favorecimiento para un grupo de personas, ni la determinación de una preferencia de unas a favor de otras. *“El accionante considera que el impedimento contemplado en la norma acusada frente a los dos períodos se aplica para los actuales miembros, pero la ley en ningún momento señala tal alcance, ninguna de sus partes expresa que se aplica para los actuales miembros, todo lo contrario, la Ley no prevé en su aplicación un alcance retroactivo”*.

El actor no demuestra la existencia de una desventaja o desproporción con un grupo de personas en iguales circunstancias. Por el contrario, el artículo demandado se aplica sin discriminación a todos los miembros de las juntas de calificación, y es un impedimento que ya se encontraba en el artículo 12 del Decreto 2463 de 2000.

*Cargo séptimo.* Incompatibilidad con el principio *non bis in ídem*, pues la facultad otorgada por el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 al Ministerio del Trabajo para imponer multas a los miembros de las juntas por violar las normas del sistema de riesgos profesionales, podría generar un doble procesamiento y la imposición de sanciones concurrentes por hechos previstos como faltas disciplinarias en el Código Disciplinario Único.

No existe conflicto entre la sanción que en su momento pueda imponer la Procuraduría y la que eventualmente imponga el Ministerio de Trabajo, ya que ambas se derivan de conductas independientes y autónomas. La norma objeto de censura se refiere a la violación de normas y procedimientos del sistema de riesgos laborales; en tanto que las sanciones que impone la Procuraduría surgen por violación del Código Disciplinario Único. Declarar inconstitucional la norma *“se traduciría en dejar [al Ministerio] sin la posibilidad [...] de vigilar, controlar, supervisar y sancionar las actuaciones de estos particulares frente al ejercicio de las delicadas y especializadas funciones públicas que desarrollan”*.

## **2. De Instituciones Educativas.**

## 2.1. Universidad Libre.

Jorge Keneth Burbano Villamaría, actuando como ciudadano y Coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad, y Hans Alexander Villalobos, ciudadano y estudiante de la Facultad de Derecho de la Institución, presentaron escrito de intervención, solicitando a la Corte declarar la *inexequibilidad* de los incisos primero, segundo y párrafo primero del artículo 16; inciso segundo del artículo 17; y el inciso primero del artículo 19 de la ley demandada, así como la *exequibilidad* de las demás disposiciones demandadas.

*Cargo primero.* Violación del principio de reserva legal, derivada del inciso primero y el párrafo del artículo 16 y el artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, en tanto el Congreso de la República habría delegado al reglamento del Gobierno la determinación de la estructura de órganos de la administración pública. La Corte Constitucional efectuó un amplio estudio sobre el tema bajo examen en la sentencia C-1002 de 2004. El interviniente apoya los argumentos de la demanda, en los siguientes términos:

“Partiendo del precedente jurisprudencial constitucional es válido afirmar que es verídica la integración de las juntas de calificación de invalidez al orden nacional, y que estas hacen parte integra (sic) de la administración nacional, motivo por el cual su estructura organizacional y objetivos deben estar determinados exclusivamente por la ley, tal y como lo predica el numeral séptimo del artículo 150 de nuestra norma superior. Siendo así las cosas se deben declarar inexequibles los apartes demandados por medio de la citada acción constitucional, debido a que esta normatividad faculta al Gobierno Nacional para que expida la reglamentación orgánica y operacional de las juntas de calificación de invalidez, lo cual va en contra vía (sic) directa de la Constitución”.

*Cargo segundo.* Desconocimiento del principio de autonomía de los órganos independientes, como un elemento del principio de separación de funciones entre los órganos del poder público, previsto en el artículo 113 de la Constitución Política, por adscripción de las juntas al Ministerio del Trabajo.

La Corte Constitucional estableció en sentencia C-306 de 2004 que le compete al Legislador regular minuciosamente las características de las entidades pertenecientes a la estructura de la administración nacional; y que al hacerlo, debe precisar, entre otros aspectos, “*el ministerio o departamento administrativo al cual estarán inscritos o vinculados*”. Como las juntas de calificación de invalidez son entidades del orden nacional, la ley debe reglamentar su organización y objetivos.

La adscripción legal de las juntas al Ministerio del Trabajo constituye precisamente el cumplimiento de uno de los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional. Ello no quiere decir que pertenezcan a la rama ejecutiva, pues la adscripción no trasgrede su autonomía, sino que las agrega al servicio de su cuerpo institucional. Su autonomía se encuentra reconocida por la propia Constitución, en el artículo 150, numeral 7.

*Cargo tercero.* Vulneración al principio de confianza legítima por la ausencia de un régimen de transición que proteja los derechos de los actuales miembros de las juntas de calificación de invalidez, ante la modificación de las reglas de prestación del servicio, producida por la Ley 1562 de 2012

La confianza legítima es un valor y principio de rango superior, a partir del cual se establecen parámetros y limitantes *“que permiten la adaptación escalonada de nueva legislación que afecte derechos de los administrados”*. Sin embargo, en la demanda se observa que su razonamiento no se refiere en realidad a una violación al principio confianza legítima, sino que los enunciados normativos demandados se consideran inconstitucionales por presentar una omisión legislativa relativa, debido a que *“la ley no establece el tiempo prudencial y los medios necesarios y complementarios por medio de los cuales los administrados, en este caso las juntas de calificación de invalidez, puedan acoplarse y reequilibrar posiciones con respecto de la nueva reglamentación”*. Por lo tanto las normas acusadas deben ser declaradas inexecutable, no por violación al principio de confianza legítima, sino por la omisión legislativa que viola los preceptos superiores.

*Cargo cuarto.* Tránsito de los artículos 25 y 53 de la Carta Política, derivada de la modificación de las normas que regulan el ejercicio de las funciones de los miembros de las juntas de calificación de invalidez; y por facultar al Gobierno Nacional para reglamentar su régimen de honorarios.

No presenta argumentos, indicando que la posición de la Universidad fue *“objeto de pronunciamiento en acápites anteriores”*.

*Cargos quinto y sexto.* Violación de la libertad de escoger profesión u oficio y del principio de igualdad, en tanto la prohibición o inhabilidad prevista para los miembros de la comisión que hayan permanecido por dos periodos continuos en el cargo, restringe su derecho a volver a ocuparlo, y constituye una discriminación contra estas personas.

La Corte Constitucional ha señalado que pueden existir inhabilidades *“como requisito”* para el ejercicio de una función pública. Para el caso objeto de estudio, la inhabilidad es la circunstancia que impide a una persona acceder a una dignidad, a un empleo público, o que provoca su retiro, en atención a que la norma identifica como destinatarios de esa prohibición a las personas que se hayan desempeñado como integrantes de la Junta Nacional y las juntas regionales de calificación de invalidez por más de dos periodos.

El interviniente señala que los artículos 123 y 210 de la Constitución permiten el ejercicio de funciones públicas a particulares. Posteriormente, afirma que el artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, modificatorio del artículo 43 de la Ley 100 de 1993 estableció ese supuesto (permanencia continua durante dos períodos), como inhabilidad para desempeñarse como miembros de las juntas. Acto seguido, manifiesta que la sentencia C-619 de 2012 precisó que *“los miembros de las juntas de calificación de invalidez encargados de rendir los dictámenes especializados son personas naturales vinculadas a esos órganos que no por ello pierden su condición de particulares, pero en cuanto ejercen funciones públicas, se encuentran sometidos a las inhabilidades e incompatibilidades que señale la ley”*, lo que, en concepto de interviniente es suficiente para concluir que no existe violación de una supuesta reserva legal, pues lo que define la ley es que sea el Congreso quien legisle en esto aspectos.

*Cargo séptimo.* Incompatibilidad con el principio *non bis in ídem*, pues la facultad otorgada por el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 al Ministerio del Trabajo para imponer multas a los miembros de las juntas por violar las normas del sistema de riesgos profesionales, podría generar un doble procesamiento y la imposición de sanciones concurrentes por hechos previstos como faltas disciplinarias en el Código Disciplinario Único.

Nuevamente, el interviniente comienza por resaltar que la Constitución Política permite el ejercicio de funciones públicas a particulares, en los artículos 123 y 210. Posteriormente, indica que si bien eso no los hace servidores públicos, sí se presenta un incremento en la responsabilidad del particular que asume tales funciones. En ese sentido se encuentran vinculados al principio de legalidad en los términos de los artículos 6º, 21 y 22 de la Constitución y son responsables por infringir la Constitución, la ley, y por omisión y extralimitación en el ejercicio de sus funciones, aspectos definidos por la Corte Constitucional en las sentencias C-181 de 2002, C-286 de 1997, C-563 de 1998 y C-819 de 2010.

En ese marco, el Legislador puede regular el ejercicio de la función pública, con el fin de asegurar el interés del Estado por hacer efectivos los fines constitucionales. Los particulares que deciden vincularse a la función pública deben respetar las responsabilidades y exigencias que ello implica. Por lo tanto, la norma es exigible.

### **3. Intervenciones de ciudadanos.**

3.1. La ciudadana Mary Pachón Pachón presentó escrito de intervención con el propósito de coadyuvar el cargo sexto de la demanda, considerando que a los miembros de las juntas de calificación de invalidez debe aplicárseles el régimen de concursos propio de los servidores públicos, y deben permanecer indefinidamente en sus cargos, salvo si se presenta el retiro por calificación

no satisfactoria, violación al régimen disciplinario y las demás causales previstas por la Constitución y la Ley.

#### **4. Extemporáneas.**

Vencido el término de fijación en lista, se recibieron diversas intervenciones en la Secretaría de la Corte Constitucional. La Academia Colombiana de Jurisprudencia, Fasecolda, la Universidad de Ibagué solicitaron la declaratoria de exequibilidad de la totalidad de las normas demandadas.

### **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

En cumplimiento de la competencia prevista en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución, el Procurador General de la Nación emitió el concepto No. 5569 de 9 de mayo de 2013. En su escrito solicita:

(i) Estarse a lo resuelto en la sentencia C-1002 de 2004 en relación con el primer cargo, por violación del principio de reserva de ley, y en consecuencia, señalar que las normas acusadas no vulneran el numeral 7º del artículo 150 de la Constitución, aspecto sobre el que existe cosa juzgada material.

(ii) Declarar exequible el artículo 16 por supuesta violación al principio de autonomía, pues las juntas de calificación de invalidez poseen autonomía técnica y científica, pero no se les confiere ese atributo en otros aspectos. Se trata de organismos integrados por particulares que cumplen funciones públicas y que, por esa razón, deben estar bajo control y vigilancia del Gobierno Nacional.

(iii) Declarar exequible el artículo 16, inciso segundo y párrafo 1º, así como el inciso 2º del artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, según los cuales el Ministerio de Trabajo debe reglamentar la integración, funcionamiento y honorarios de las juntas de calificación de invalidez, pues en ese aspecto no se presenta modificación de los artículos 42 y 43 de la Ley 100, de manera que no es posible comprender cómo pudo violarse el principio de confianza legítima.

(iv) Declarar exequible el inciso segundo y el párrafo del artículo 16, así como el inciso segundo del artículo 17, en relación con el cargo por supuesta violación del principio de estabilidad laboral y el derecho al trabajo, porque la mera atribución de competencia al Ministerio de Trabajo para reglamentar la integración, administración operativa y escala de honorarios de las juntas no implica desconocimiento alguno de esos principios.

(v) Declarar exequible el párrafo 2º del artículo 19 de la ley demandada, pues la fijación de un periodo para los integrantes de tales juntas, en ejercicio

de la facultad de configuración del Congreso no vulnera el derecho escoger profesión u oficio. Cita, al respecto la sentencia C-722 de 1999.

(vi) Declarar exequible el parágrafo segundo del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012 por eventual violación al principio de igualdad, pues el Legislador puede válidamente determinar el periodo de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez sin violar ese principio.

(vii) Declarar exequible el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 que establece la facultad de imponer multas hasta de 100 salarios mínimos en cabeza del Ministerio del Interior y según la gravedad de la falta, por violación de las normas, procedimientos y reglamentación del Sistema General de Riesgos Laborales, pues la regulación del Código Disciplinario único tiene como finalidad garantizar la buena marcha de la administración pública, mientras que la disposición acusada hace referencia al respeto por las normas del Sistema de Riesgos Laborales.

Además, el Código Disciplinario Único solo permite imponer sanciones por faltas gravísimas, limitación que no se encuentra en el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, lo que desvirtúa la supuesta concurrencia de sanciones o procedimientos disciplinarios.

## **VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN**

### **Competencia de la Corte**

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas forman parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 1562 de 2012, *“Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”*.

### **Cuestión previa. Aptitud sustantiva de la demanda.**

2. La demanda objeto de estudio cuestiona enunciados normativos en los que se hace referencia a las juntas regionales y nacional de calificación de invalidez, contenidos en la Ley 1562 de 2012, y por medio de los cuales se efectuaron diversas modificaciones a los artículos 42 y 43 de la Ley 100.

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, en el trámite participativo de la acción de inconstitucionalidad cuestionan la aptitud de ciertos cargos para crear una duda de constitucionalidad y, por lo tanto, para permitir a la Corte abordar el estudio del caso, sin afectar excesivamente el principio democrático, por el cual se presume la constitucionalidad de las leyes.

Por ese motivo, la Sala comenzará por despejar esas dudas para, posteriormente, definir los problemas jurídicos a resolver y analizar los cargos de la demanda que cumplan los requisitos argumentativos mínimos establecidos por la Corte Constitucional para el efecto.

3. Esta Corporación ha explicado que según el artículo 2° del Decreto 2067 de 1992, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir mínimos requisitos formales, los cuales se concretan en (i) señalar las normas acusadas y las que se consideren infringidas, (ii) referirse a la competencia de la Corte para conocer del acto demandado, (iii) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, de ser necesario; y (iv) presentar las razones de la violación.

4. El cuarto de los requisitos citados exige a los demandantes asumir cargas argumentativas mínimas, con el propósito de evitar que, de una parte, la Corporación establezca por su cuenta las razones de inconstitucionalidad, convirtiéndose entonces en juez y parte del trámite, y generando una intromisión desproporcionada del Tribunal Constitucional en las funciones propias del Congreso de la República; y, de otra parte, que ante la ausencia de razones comprensibles, que cuestionen seriamente la presunción de corrección de las decisiones adoptadas en el foro democrático deba proferirse un fallo inhibitorio, que frustre el objetivo final de la acción pública de inconstitucionalidad.

5. Esas cargas se concretan en que las razones de inconstitucionalidad sean (i) *claras*, es decir, que la demanda siga un curso de exposición y presente un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) *ciertas*, lo que significa que no se basen en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino que expongan un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) *específicas*, desechándose por tanto los argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) *pertinentes*, en tanto planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) *suficientes*, lo que denota su capacidad para generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada<sup>2</sup>.

6. De acuerdo con los antecedentes expuestos, el actor propone siete cargos contra diversos enunciados normativos de la Ley 1562 de 2012, “*Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional*”. Esos cargos se pueden sintetizar así:

---

<sup>2</sup> Se sigue de cerca la exposición de la reciente sentencia C-330 de 2013. Estas condiciones fueron ampliamente desarrolladas en la sentencia C-1052 de 2001 y, desde entonces, han sido reiteradas de manera constante por este Tribunal.

(i) Eventual violación del principio de reserva legal en la definición de la estructura de la administración pública, debido a la amplitud de la reglamentación futura que prevé la citada Ley, en la determinación de los órganos de dirección, la integración de las juntas y las condiciones económicas en que ejercerán sus funciones.

(ii) Vulneración al artículo 113 de la Constitución y, concretamente al principio de autonomía, por la adscripción de las juntas a la estructura del Ministerio de Trabajo.

(iii) Desconocimiento del principio de confianza legítima, debido a la ausencia de normas que prevean un régimen de transición para los miembros de las juntas, una vez sus condiciones de desempeño sean establecidas reglamentariamente.

(iv, v y vi) Tránsito a los derechos fundamentales al trabajo, la libertad de escoger profesión u oficio y la igualdad, derivada de la inhabilidad establecida por el Legislador a los miembros de las juntas de calificación de invalidez, para ejercer esa función por más de dos períodos continuos.

(vii) Incompatibilidad del artículo 20 de la Ley 1567 de 2012 con el principio *non bis in ídem*, en tanto se establece en cabeza del Ministerio del Trabajo la facultad de imponer multas a los miembros de las juntas por el incumplimiento de las normas del sistema de riesgos profesionales, pasando por alto que el Código Disciplinario Único ya tiene establecido que los particulares que ejerzan funciones públicas son sujetos disciplinables, aspecto reiterado por la propia Ley 1567 de 2012. Para el demandante las sanciones que imponga el Ministerio podrían concurrir con aquellas previstas en el numeral 10º del artículo 55 del Código Disciplinario Único, el cual incorpora como falta gravísima el “*abusar de los derechos o extralimitarse en las funciones*”.

7. En concepto de la Sala, los cargos primero y séptimo son aptos para iniciar una discusión sobre la conformidad de las normas demandadas con la Carta Política. En efecto, en el primero se plantea la posibilidad de efectuar un juicio sobre el principio de reserva legal en la definición de la estructura de la administración pública. El actor explica las razones que lo llevan a denunciar esa inconformidad y se basa en argumentos de carácter constitucional y en un precedente específico, la sentencia C-1002 de 2004, como elementos o premisas normativas que pueden orientar el análisis de inconstitucionalidad.

8. El cargo séptimo presenta un problema de constitucionalidad sobre una de las garantías básicas del debido proceso. Se trata de la eventual configuración de dos faltas independientes por los mismos hechos, y de si esa situación podría derivar en un doble juzgamiento, o en la imposición de más de una sanción a los miembros de las juntas de calificación de invalidez, lo que para el actor resultaría incompatible con los principios centrales del derecho

sancionatorio. El cargo, en este aspecto es claro; parte de supuestos razonables sobre el alcance de las normas demandadas pues estas, en efecto, prevén la imposición de multas por violación de las normas del sistema de riesgos profesionales, en tanto el Código Disciplinario Único se refiere en su artículo 55 a las sanciones imponibles a los particulares que cumplen funciones públicas.

9. Aclarando que esta evaluación sobre la aptitud de los cargos no condiciona el análisis de fondo, sino que se dirige a confirmar la existencia de problemas de constitucionalidad que permitan a la Corte cumplir su función de garantizar la supremacía de la Carta, la Sala concluye que no existen dudas sobre la aptitud de esos cargos para provocar un pronunciamiento de fondo, en sede de control abstracto de inconstitucionalidad.

Sin embargo, al contrario de lo expuesto hasta este momento, los cargos segundo a sexto no logran generar esa duda inicial sobre la constitucionalidad de las normas demandadas, como se explica a continuación.

10. El segundo cargo parte de dos presupuestos erróneos, que afectan su *certeza y suficiencia*. El más notorio de ellos consiste en señalar que el Legislador decidió adscribir las juntas al Ministerio del Trabajo por medio de la Ley 1562 de 2012, mientras que en la regulación original prevista en la ley 100 de 1993 (Artículos 42 y 43) respetaba su autonomía, haciéndolas independientes y autónomas por no estar adscritas a ningún Ministerio. Para el actor, esa modificación fue *regresiva* en materia de autonomía, pues en los artículos citados de la Ley 100 se había respetado la independencia plena de estos órganos, evitando la adscripción a los ministerios o los departamentos administrativos.

Esa argumentación se enfrenta incluso con otro de los presupuestos de la demanda, y es el alcance de la reserva de Ley en la definición de la estructura de la Administración Pública. Precisamente, al analizar el alcance de ese principio en este escenario, esta Corporación destacó que uno de los elementos que corresponde determinar al Congreso de la República al momento de crear un organismo del orden nacional es el Ministerio al cual se encuentra adscrito.

Por otra parte, en la sentencia C-1002 de 2004, la Corporación consideró que esa adscripción sí se había efectuado, y que las juntas se hallaban adscritas al Ministerio de la Protección Social (hoy del Trabajo). Para la Corte, ese aspecto resultaba incontrovertible, al punto que se limitó a señalar: “*El ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados: según los artículos 42 y 43, dicho ministerio es el Ministerio de Trabajo y Seguridad, hoy, Ministerio de la Protección Social*”.

En adición a lo expuesto, el actor pasa por alto (o calla) que las normas que demanda prevén la autonomía técnica y científica de las juntas, así como el

cumplimiento estricto de sus dictámenes, de manera que el Congreso no ha negado –o dictado normas que nieguen- la importancia de la autonomía en el ejercicio de la trascendental función pública que cumplen. Sencillamente, precisó que esta autonomía se circunscribe al ámbito técnico y científico de los dictámenes que les corresponde emitir.

Así las cosas, no resulta *cierto* el cargo porque presenta una interpretación del enunciado acusado ajena a la que se desprende de su lectura objetiva o razonable. Porque supone que operó un cambio regresivo que no tuvo lugar, pues la Corte Constitucional indicó en la sentencia C-1002 de 2004 que esa adscripción se había efectuado desde la Ley 100 de 1993. Esa decisión es conocida por el demandante, pues la invoca continuamente como fundamento de sus cargos, aunque en este punto, lo hace apartándose de una lectura adecuada del precedente. Y es demás *insuficiente* porque uno de los aspectos que debe satisfacer la reserva de ley en la definición de la estructura de organismos del orden nacional es el de indicar a qué Ministerio o Departamento Administrativo se hallan adscritos, de modo que no resulta explicable (sin argumentos adicionales y de mayor solidez que los esgrimidos en la demanda) cómo pudo el Legislador violar la Constitución al cumplir uno de sus deberes legales en la definición de la estructura de las juntas de calificación de invalidez.

11. En el cargo tercero, el actor propone que la disposición demandada viola el derecho al trabajo porque no prevé un régimen de transición para proteger los derechos de quienes actualmente se desempeñan como miembros de las juntas de calificación de invalidez.

Ese razonamiento carece del requisito de *certeza* porque el Legislador no creó un régimen laboral, ni modificó las condiciones de quienes actualmente cumplen la función señalada. Únicamente previó que algunos aspectos relacionados con el ejercicio de esa función serán objeto de una regulación ulterior. Por ello, solo cuando se presente una modificación en las normas que actualmente rigen el ejercicio de funciones de los miembros de las juntas podría evaluarse si esta afecta derechos adquiridos o expectativas legítimas en materia laboral. En ese orden de ideas, también en la presentación de este cargo el demandante asume una interpretación puramente subjetiva de la disposición cuestionada, y no una que razonablemente se infiera del texto objeto de estudio.

12. De igual manera, en la demanda se alega que existe violación a la libertad de escoger profesión u oficio y al derecho a la igualdad porque en virtud de la inhabilidad incorporada en el parágrafo 20 del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, los integrantes de las juntas de calificación de invalidez no pueden permanecer por más de dos períodos continuos, lo que supone a su vez, una discriminación en su contra (cargos quinto y sexto).

La argumentación relacionada con la libertad de escoger profesión u oficio carece de *certeza*, pues las normas demandadas no se dirigen a establecer los requisitos o las condiciones para ejercer una profesión u obtener un título profesional. Si bien el Legislador regula el acceso al ejercicio de una función de carácter público al establecer una inhabilidad para quienes cumplen dos períodos, ello no implica que les impida escoger una profesión o un oficio, ni que defina los requisitos para su ejercicio, o para la obtención de un título.

El error argumentativo es entonces doble en este acápite. De una parte, el actor considera que la participación en las juntas es una profesión, sin demostrar esa afirmación desde el punto de vista de las normas legales y constitucionales pertinentes; de otra, asume que las normas demandadas reglamentaron el ejercicio de esa profesión, sin que ello se desprenda de su tenor literal y del alcance general que esta Corte ha dado a la libertad establecida en el artículo 26 Superior.

13. La argumentación sobre el principio de igualdad, a su turno, no cumple con el parámetro de *suficiencia* exigido por la Corte Constitucional, el cual adquiere una entidad especial cuando se trata de analizar violaciones al principio de igualdad. El mínimo argumentativo para un cargo de esta naturaleza consiste en demostrar que existen dos grupos (personas, situaciones, etc) que se encuentran en igual posición desde un punto de vista fáctico, y que esos grupos reciben un trato distinto por parte del Legislador, sin que exista una razón constitucionalmente legítima que justifique esa diferenciación.

El actor no explica en la demanda cuáles son esos dos grupos, ni presenta ningún criterio de comparación para asumir el estudio de una eventual violación al derecho a la igualdad.

Ahora bien, podría interpretarse, aplicando el principio *pro actione* al texto de la demanda, que cuando el demandante afirma que esa regla *discrimina* a sus destinatarios, está sugiriendo que la comparación (el juicio de igualdad) debe realizarse entre los destinatarios de la inhabilidad (miembros que hayan ejercido por dos períodos continuos), de una parte, y las demás personas que cumplan los requisitos para ejercer esa función, de otra.

14. Esa aplicación del principio *pro actione* tampoco satisfaría el requisito de *suficiencia*, pues el demandante no explica por qué el Congreso de la República, en ejercicio de su competencia general de expedir las leyes, tendría vedado establecer diferencias de trato entre quienes ya han ejercido esa función y quienes nunca lo han hecho, ni aporta el criterio de comparación en torno al cual debería resolverse un problema de igualdad en el caso objeto de estudio.

En ese marco, entra la Sala a sintetizar los problemas que se desprenden de los cargos primero y séptimo de la demanda.

### **Problema jurídico planteado.**

15. De acuerdo con los antecedentes expuestos, y despejados los asuntos relativos a la aptitud sustantiva de la demanda, la Sala considera que los problemas jurídicos que le corresponde resolver son los siguientes:

15.1. Si el Legislador desconoció el principio de reserva legal en la definición de la estructura de la administración pública (artículo 150, numeral 7° de la Constitución) al prever en el inciso segundo y en el párrafo primero del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, así como en el inciso primero del artículo 19, *ibídem*, la designación de los miembros de las juntas, según la reglamentación que el Ministerio del Trabajo expida para el efecto.

15.2. Si el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 viola el principio *non bis in ídem*, en tanto permite que se adelanten dos procesos disciplinarios contra los miembros de las juntas de invalidez y, potencialmente, se apliquen dos sanciones por los mismos hechos. Ese artículo faculta al Ministerio de Trabajo para imponer multas a los miembros de las juntas de calificación de invalidez por el incumplimiento de las reglas del sistema de riesgos profesionales. A juicio del demandante, esas sanciones podrían resultar concurrentes con las que impone la Procuraduría General de la Nación, con base en el artículo 55 del Código Disciplinario Único.

16. Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala (i) reiterará su jurisprudencia sobre el alcance del principio de reserva legal, en relación con la creación de entidades del orden nacional; y se detendrá en el precedente sentado en la sentencia C-1002 de 2004, en la que se analizó un problema jurídico que guarda semejanzas relevantes con el primero de los planteados por esta Sala; en segundo término, (ii) efectuará una reiteración sobre el alcance del principio *non bis in ídem* en el derecho disciplinario. En ese marco jurisprudencial, (iii) resolverá el caso concreto.

***El principio de reserva legal en la definición de la estructura de la administración pública. Precedente relevante en la sentencia C-1002 de 2004.***

17. Es una característica de un Estado democrático que el Congreso de la República, órgano de representación democrática, tenga a su cargo la elaboración general de las leyes, desarrollando así las diversas materias susceptibles de discusión política. La Corte Constitucional colombiana se ha referido a esa facultad como la *cláusula general de competencia*, y la ha concebido como un principio que orienta la tarea del juez constitucional, basada en el respeto por las opciones valorativas, políticas y de conveniencia

que adopta el Legislador, al momento de desarrollar el contenido de las cláusulas constitucionales<sup>3</sup>.

En algunos aspectos, esta potestad alcanza mayor relevancia, por la existencia de mandatos concretos de la Constitución Política en los que se establece que una materia determinada debe ser desarrollada exclusivamente por el Legislador, excluyendo así a otras autoridades públicas de asumir competencias regulativas en el ámbito de sus funciones. Precisamente esta situación se presenta en el artículo 150, numeral 7° de la Constitución Política, como lo ha explicado la Corte en un amplio conjunto de decisiones.

18. Con base en la disposición citada (artículo 150-7 CP), este Tribunal ha destacado la importancia de la reserva de ley en la creación, supresión o fusión de entidades de la administración pública, considerando que es una manifestación del principio de independencia entre las distintas ramas que componen el poder público; una concreción del principio democrático, y una herramienta para la defensa de los derechos fundamentales. Ha concluido, en ese marco, que la definición de la estructura estatal corresponde por regla general al Congreso de la República; en tanto que es función propia del Ejecutivo reglamentarlas sin exceder el marco fijado por el Legislador (C-953 de 2007).

19. Por ese motivo, el Presidente de la República no puede proferir una reglamentación sobre materias objeto de desarrollo legislativo, salvo en caso de que el Congreso le haya conferido facultades extraordinarias, en ejercicio de la atribución prevista en el numeral 10° del artículo 150 de la Carta Política. En los demás casos, el alcance de la función del Ejecutivo debe limitarse al ejercicio de la potestad reglamentaria, dentro del marco sentado por los mandatos legislativos.

Según la sentencia C-805 de 2001 (citada también en la sentencia C-953 de 2007) la potestad reglamentaria se concreta en la producción de actos administrativos que encaucen los enunciados abstractos de la Ley para hacerla operativa “en la realidad”, es decir, se traduce en la expedición de las normas generales necesarias para la ejecución de la ley:

“Dentro del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, la potestad reglamentaria tiene un lugar propio. Por virtud de ella, el Presidente de la República expide normas de carácter general, subordinadas a la ley y orientadas a permitir su cumplida aplicación. Tales normas revisten, además, una forma especial, y se expiden con la firma del Presidente y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del

---

<sup>3</sup> En este capítulo, la Sala basa su exposición en las sentencias C-753/2007, C-856/06, C-784/04, C-306/04 y C-1002/04. Particularmente, se plantea un esquema de exposición cercano al de la sentencia C-753 de 2007, en tanto que la sentencia C-1002/04 es reiterada de manera extensa, debido a su importancia directa para la solución de los cargos propuestos en la demanda.

ramo.

(...)

El Presidente de la República es, ciertamente, el titular constitucional de la potestad reglamentaria, pero ello no quiere decir que dentro de su ámbito de competencia y nivel de subordinación jerárquica y normativa, las demás autoridades administrativas no pueda adoptar medidas de carácter general a fin cumplir o hacer cumplir las disposiciones superiores relativas a los asuntos a su cargo, de donde, como titulares de autoridad administrativa, están investidas de las facultades o potestades propias de la administración, dentro de las cuales está justamente la reglamentaria. De allí que los actos administrativos generales pueden emanar de cualquier autoridad administrativa, en lo que concierna a los asuntos a su cargo.”

20. Descendiendo al asunto que debe analizarse en esta oportunidad, el artículo 150, numeral 7º, establece que el Congreso de la República tiene la facultad de crear, suprimir o fusionar entidades del orden nacional, *definiendo su estructura orgánica y sus objetivos*. Esa potestad puede ser conferida al Ejecutivo excepcionalmente, mediante la delegación expresa de facultades legislativas extraordinarias<sup>4</sup> (artículo 150, numeral 10º, CP), pero no puede ser materia directa de desarrollo reglamentario, sin afectar gravemente el principio de separación de funciones entre las entidades públicas. La primera situación permite que el Congreso ejerza funciones legislativas, pero obedeciendo el alcance preciso de la delegación y diversos límites temporales y materiales previstos en el numeral 10º de la Constitución Política; la segunda, terminaría por vaciar el sentido de la reserva legal y, por lo tanto, por violar abiertamente el principio democrático.

21. En la sentencia C-1002 de 2004, la Corte Constitucional se pronunció sobre el alcance de este principio en relación con la creación y definición de la estructura y régimen jurídico de las juntas regionales y nacional de calificación de invalidez. En aquella ocasión, la Corporación estudió un conjunto de cargos dirigidos contra los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, en los que originalmente se previó la creación de las juntas y se estableció el alcance de la potestad reglamentaria en la materia. Entre esos cargos, uno proponía precisamente que se había presentado una violación al artículo 150, numeral 7º de la Constitución, pues el Congreso habría delegado una atribución indelegable a la potestad reglamentaria. Estos fueron los fundamentos centrales de la decisión:

<sup>4</sup> C-306 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), expuso esa posibilidad de la siguiente forma:

“[L]a atribución para crear, suprimir y fusionar entidades públicas del orden nacional y para señalar sus objetivos y estructura orgánica, se radica en cabeza del Congreso de la República, el cual a su vez puede delegarlas en el Ejecutivo a través del otorgamiento de facultades extraordinarias, pues la delegación en tales materias no se encuentra dentro de las prohibiciones previstas en el numeral 10º del artículo 150 de la Constitución Política”.

## **“5. Cargos por violación de las normas sobre ejercicio de la potestad reglamentaria**

Antes de estudiar la procedencia de los cargos relativos a la asignación de funciones administrativas a particulares, la Corte considera metodológicamente conveniente abordar primero el tema de la naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez [...] porque, dependiendo de [su] naturaleza jurídica (...) es posible identificar con exactitud la función de los particulares en su estructura.

(...)

### *a. Naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez*

De acuerdo con el contenido de los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, las juntas de calificación de invalidez son organismos de creación legal, conformados por particulares que tienen a su cargo la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social. A simple vista podría pensarse que como los miembros de las juntas de calificación de invalidez son particulares, dichas juntas son entidades privadas.

Sin embargo, diferentes rasgos permiten a la Corte llegar a una conclusión distinta, que obliga a considerar a las juntas de calificación de invalidez como organismos del Sistema de Seguridad Social del orden nacional. || El primer criterio [...] es que las juntas de calificación de invalidez son entes de creación legal; para su constitución no interviene la voluntad privada. En segundo lugar, su estructura general está determinada por la ley, lo que indica que no es la iniciativa privada la que señala su composición interna. Adicionalmente, las juntas de calificación de invalidez desempeñan funciones públicas, como son las relacionadas con la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema general de la seguridad social. || En otro sentido, la composición de las juntas de calificación de invalidez está asignada a una autoridad del nivel central de la administración pública: el Ministerio de la Protección Social, autoridad encargada de la vigilancia y control de las juntas<sup>5</sup>.

(...)

Adicionalmente, [...] 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

---

<sup>5</sup> En este sentido, la Sentencia C-482 de 2002, por la cual la Corte Constitucional estudió la exequibilidad del Consejo Profesional Nacional de Bacteriología, dejó sentado que dicha entidad hacía parte de la estructura administrativa como ente del orden nacional porque “*además de tratarse de la creación de un órgano del orden nacional (se reitera, por expresa decisión legislativa) la existencia del Consejo está llamada a afectar la estructura de la Administración Nacional. Para el efecto bastaría con reparar que mediante el artículo 12 del proyecto, se asigna una función a órganos de la Administración como son los Ministros, pues se señala que ellos integrarán conjuntamente con representantes de organizaciones de origen y base privada, el Consejo Profesional Nacional de Bacteriología*”.

usuarios del sistema de seguridad social [...] Por demás, los dictámenes expedidos por las juntas de calificación de invalidez se producen previo agotamiento de los procedimientos de calificación de invalidez fijados por el Gobierno Nacional, elemento del cual es posible inferir que no es la iniciativa privada la que determina la forma en que debe verificarse la pérdida de la capacidad laboral, sino el Estado mismo, a partir de la reglamentación que expida al efecto.

De otro lado, la competencia de las juntas de calificación de invalidez se encuentra expresamente delimitada por la ley, en cuanto que dichos órganos no pueden realizar función distinta a la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema. El hecho de que su competencia exclusiva haya sido definida por el legislador y que los particulares que se desempeñan en las juntas no puedan extenderla a otros aspectos de la seguridad social, sin quebrantar con ello la finalidad institucional del organismo, denota también que el objeto institucional del mismo es de naturaleza pública y no privada.

Como las competencias de las juntas de calificación de invalidez se ejercen de conformidad con la ley, su competencia también se encuentra definida y organizada por el legislador, no por los particulares. [...]

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. [...]

Así pues, a manera de conclusión, esta Corte considera que las juntas de calificación de invalidez son verdaderos órganos públicos pertenecientes al sector de la seguridad social que ejercen una función pública pese a que los miembros encargados de evaluar la pérdida de capacidad laboral sean particulares”.

22. La conclusión sobre la naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez fue entonces clara y tuvo un conjunto de fundamentos constitucionales que vale la pena retomar porque constituyen las condiciones básicas para asumir el estudio de un cargo por violación a la reserva de ley en la definición de entidades de la administración pública: debido a su creación legal, a la definición de su estructura también por fuente legislativa, a la naturaleza de las funciones que desempeñan y a que su competencia se restringe exclusivamente al desarrollo de esa función, sin que sea posible modificar tales aspectos con base en la iniciativa privada, las juntas de calificación de invalidez son órganos del sistema nacional de riesgos profesionales y no entes privados.

23. Esa conclusión es presupuesto necesario para abordar el estudio de fondo del cargo por violación del principio de reserva de ley, según se manifestó en la sentencia C-1002 de 2004: si las juntas pudieran concebirse como órganos de naturaleza privada, la definición de su estructura y objetivos no estaría sometida a la reserva de ley del artículo 150 (numeral 7º) de la Constitución Política. Ello explica las siguientes reflexiones presentadas por la Corte en el precedente mencionado:

*“b- Reserva de ley en la regulación de la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez*

Teniendo en cuenta lo anterior y considerando que las juntas de calificación de invalidez son organismos del Sistema de Seguridad Social, esta Corte encuentra que las mismas hacen parte de la estructura general de la administración pública<sup>6</sup>. (...) Ahora bien, al establecerse que las juntas de calificación de invalidez son entidades del orden nacional que se incorporan a la estructura de la administración pública, fuerza es concluir que su estructura orgánica debe estar diseñada por el legislador.

Tal consecuencia se impone a partir de la lectura del numeral 7º del Artículo 150 constitucional, que señala que corresponde al legislador establecer la estructura orgánica de dichas entidades. [...]

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, la estructura orgánica de las entidades públicas comprende los *“elementos que integran el órgano, debiendo considerarse allí incluido, tanto lo relacionado con el elemento humano que lo conforma, es decir, los empleados y funcionarios que ponen al servicio del ente público su voluntad, como lo relacionado con su aspecto patrimonial, de conformidad con lo dispuesto por el respectivo ordenamiento jurídico”* [Sentencia C-306 de 2004].

Más concretamente, la Sentencia C-306 de 2004 [...] indicó que la estructura orgánica de las entidades públicas comprendía ciertos elementos particulares, inherentes al acto de creación de las mismas. Dichos elementos son (i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma

---

<sup>6</sup> Aclaró en ese punto la Corte que tanto la junta nacional, como las juntas regionales son órganos del nivel nacional, en los siguientes términos: “Antes de proseguir es indispensable aclarar que incluso las juntas territoriales de calificación de invalidez hacen parte de la estructura de la administración pública del orden nacional pues, estas dependen del Ministerio de la Seguridad Social y no de las entidades territoriales. Ciertamente, a pesar de que las juntas de calificación de invalidez departamentales y regionales tienen jurisdicción en la respectiva entidad territorial, no son dependencias de la estructura administrativa de la misma. Las juntas regionales y territoriales de calificación de invalidez, al ser organismos de creación legal y designación por parte de una autoridad del orden nacional, son dependencias del orden nacional que ejercen funciones territorialmente. Su estructura, organización y funcionamiento están designados por la ley, no por las asambleas departamentales. En este sentido, los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 no contrarían el artículo 300-7 de la Carta, que le asigna a las Asambleas la función de determinar la estructura de la Administración Departamental, pues aquellas no se incorporan a dicha estructura”.

de integración y de designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

De lo anterior se sigue que si la Constitución Política ha reservado a la ley la función de determinar la estructura orgánica de las entidades públicas del orden nacional, no le corresponde al Gobierno, mediante un decreto reglamentario, adelantar esa labor. Por tanto, de comprobarse que alguno de los elementos que componen la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez se dejó a la voluntad del Gobierno, para que la haga efectiva a través de un decreto reglamentario, la conclusión que habría que imponer es que dicha delegación es inexecutable.

Para la Corte Constitucional, con la excepción que será hecha en su momento, los artículos 42 y 43 contienen elementos de la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez, por lo que no puede afirmarse, como lo hace el demandante que la ley delegó en el decreto reglamentario la estructuración de dichas entidades”.

24. Así pues, la Corte concluyó que siendo las juntas organismos del sistema de riesgos profesionales del nivel nacional, resultaba aplicable la reserva legal prevista en el artículo 150, numeral 7 de la Constitución Política, y precisó los elementos que corresponde definir al Legislador y, por lo tanto, no pueden ser delegados a la potestad reglamentaria, sin desconocer la cláusula superior referida, el principio democrático, y la separación de funciones entre las ramas del poder público. Con base en esos parámetros, inició la evaluación de constitucionalidad de los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, así:

*“La denominación:* se denominarán Junta Nacional de Calificación de Invalidez y Juntas Regionales de Calificación de Invalidez

*Naturaleza jurídica y régimen jurídico:* los artículos 42 y 43 no hacen referencia directa a estos elementos, pero de lo dicho al comienzo de este capítulo se evidencia que estas juntas son órganos del sistema de seguridad social que ejercen una función de peritaje, técnica y de tipo operativo y que incumbe el ejercicio de una función pública consistente en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral. En este contexto, habría que decir que el legislador tiene una amplia potestad de configuración para determinar la estructura de las entidades de la administración pública, por lo que no existe prohibición constitucional alguna para que aquél diseñe, según las conveniencias, el modelo jurídico que habrá de seguir una entidad en particular.

*La sede:* La Junta Nacional de Calificación tiene sede en Bogotá. Las regionales en las capitales de departamento y en aquellas ciudades en las cuales el volumen de afiliados así lo requiera.

*La integración de su patrimonio:* Los artículos 42 y 43 establecen que los miembros de las juntas de calificación de invalidez recibirán honorarios por sus servicios, lo cual hace suponer que ésta es la fuente de financiamiento de las juntas. En este aspecto, la Corte coincide con el concepto del señor Procurador General en el sentido de que dichos organismos se financian con los pagos efectuados por las entidades de previsión o seguridad social, la sociedad administradora o la compañía de seguros a la que se encuentra vinculado el afiliado.

*El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares:* Los artículos 42 y 43 indican que las comisiones serán encabezadas por un número impar de expertos en diferentes disciplinas, que recibirán apoyo de una secretaría técnica, tal como lo indica el inciso cuarto del artículo 43 demandado.

*El ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados:* según los artículos 42 y 43, dicho ministerio es el Ministerio de Trabajo y Seguridad, hoy, Ministerio de la Protección Social”.

25. Satisfechos para la Corte los parámetros mínimos que debe establecer el Legislador en la creación de organismos del orden nacional, la definición de su estructura y objetivos, decidió declarar la exequibilidad de los contenidos normativos evaluados en esa oportunidad, salvo por una previsión excesivamente abierta e indeterminada, que preveía una reglamentación posterior sobre aspectos propios del funcionamiento de las juntas<sup>7</sup>. La amplitud de esa previsión, en concepto de la Corte, sí podría llevar al desconocimiento de la reserva de ley:

*c. Exequibilidad del inciso cuarto del artículo 43 de la Ley 100 de 1993.*

En efecto, del contenido de los artículos 42 y 43 de la Ley 100 es posible comprobar que la ley señaló el marco de integración de las juntas de calificación de invalidez, dejándole al Gobierno la regulación de aspectos secundarios de la misma, como el número de miembros y la designación de las dependencias de segundo orden de las juntas; el legislador estableció el sistema de financiamiento de las juntas; indicó la sede, las competencias, el marco general del procedimiento, los beneficiarios de los servicios prestados por ellas; el legislador señaló la autoridad nacional encargada de la vigilancia y control de las juntas y

---

<sup>7</sup> Continuo la Corte: “Del análisis precedente se deduce que el artículo 43 de la Ley 100, al conferirle al Gobierno Nacional la potestad de reglamentar los aspectos concretos que desarrolló en relación con las juntas de calificación de invalidez, respetó el texto constitucional que consagra la reserva de ley para la determinación de la estructura orgánica de las entidades del orden nacional de la administración. Para la Corte, el legislador estableció los principios funcionales, organizacionales y de competencia de las juntas de calificación de invalidez, asignándole al Gobierno Nacional la regulación de los aspectos vinculados con la ejecución y funcionamiento de la función de calificación de la invalidez”. (C-1002 de 2004)

estableció las bases de la organización burocrática de las mismas, al indicar que los miembros encargados de calificar la invalidez estarán asesorados por una secretaría técnica.

En consecuencia, cuando el legislador dispuso que el Gobierno reglamentara la integración, financiación y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez, esta Corte entiende que dicha reglamentación está llamada a contener las disposiciones que permitan la puesta en marcha de estos organismos, sin que en manera alguna pueda entenderse que la misma modificará los parámetros estructurales generales indicados en los artículos demandados.

(...)

No obstante lo anterior, la Corte sí encuentra que existe una indeterminación evidente en el aparte que confiere al Gobierno la facultad de regular “*las demás normas necesarias para su adecuado funcionamiento*”, refiriéndose a las juntas de calificación de invalidez. La indeterminación reside en el hecho de que, previamente, el legislador confirió al Gobierno la facultad de regular el funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez, por lo que no se entiende cuál sea el verdadero alcance de la expresión “*Las demás normas necesarias para su adecuado funcionamiento*” (...). Por la vaguedad de los términos y la falta de precisión de su propósito, esta autorización no resulta clara y, por tanto, debe ser retirada del ordenamiento jurídico, pues es indeterminada”.

26. Para algunos intervinientes, esa decisión conlleva la existencia de cosa juzgada material en relación con los cargos objeto de la demanda, debido a que –afirman– la Corte declaró la exequibilidad de contenidos normativos semánticamente idénticos a los que actualmente debe analizar la Sala. Ese argumento será analizado al momento de abordar el estudio del primer cargo.

***La prohibición de doble incriminación o principio non bis in ídem. Su alcance en materia disciplinaria.***

27. El principio *non bis in ídem* es un derecho fundamental, y hace parte del conjunto de garantías que componen el derecho fundamental del debido proceso. De acuerdo con el literal 4º del artículo 29, el principio tiene como contenido el derecho del sindicado a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el fundamento del *non bis in ídem* se encuentra en la defensa de la seguridad jurídica y la justicia material<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> La Corte se ha referido al alcance del principio en jurisprudencia constante y reiterada. En esta oportunidad, la Sala seguirá la exposición presentada en la reciente sentencia C-121 de 2012, sobre los aspectos centrales del principio. Además, se hará una referencia puntual a la sentencia C-434 de 2013, por tratarse del pronunciamiento más reciente en materia de *non bis in ídem*.

28. De acuerdo con la sentencia C-537 de 2002, *“Este principio implica que el Estado se halla legitimado para imponer, luego de los procedimientos legales respectivos, sanciones penales o disciplinarias cuando demuestre la ocurrencia de delitos o de faltas y concurra prueba que acredite la responsabilidad de quienes en ellos intervinieron pero que una vez tomada una decisión definitiva sobre el hecho constitutivo del delito o de la falta y sobre la responsabilidad o inocencia del implicado, no puede retomar nuevamente ese hecho para someterlo a una nueva valoración y decisión. // En virtud de ese principio, cualquier persona cuenta con la seguridad de que las decisiones definitivas que se han proferido en los procesos tramitados en su contra, con miras a establecer su responsabilidad penal o disciplinaria, realizan la justicia en cada caso particular e impiden que los mismos hechos puedan ser objeto de posteriores debates”*.

29. En la sentencia C-870 de 2002, la Corte Constitucional efectuó un amplio estudio del principio y de la interpretación de cada uno de los aspectos contenidos en la disposición jurídica que lo consagra (artículo 29, inciso 4º). Así, concluyó que es una garantía que cubre a toda persona involucrada en un procedimiento o juicio de carácter penal, disciplinario y administrativo, dando una interpretación amplia de la expresión *sindicado*, utilizada por el constituyente en su definición.

También aclaró este Tribunal que el *non bis in ídem* hace parte del debido proceso, pero opera como un derecho fundamental autónomo y de aplicación inmediata, que se concreta en la prohibición de adelantar más de un juicio o imponer más de una sanción a una persona, con base en los mismos hechos.

30. El principio citado, como límite del poder público, se proyecta en dos direcciones. De una parte, vincula a las autoridades administrativas y judiciales competentes para adelantar los procedimientos, impidiéndoles iniciar más de una investigación, adelantar más de un proceso, o imponer más de una sanción por los mismos hechos. Pero, además de ello, como derecho fundamental, su contenido vincula al Legislador en la definición de las normas sancionatorias. (C-870/02, C-121/12).

Desde esta segunda perspectiva, la Corte ha manifestado que *“una norma legal viola este derecho cuando permite que una persona sea objeto de múltiples sanciones, o juicios sucesivos, por los mismos hechos, ante una misma jurisdicción. La seguridad jurídica y la justicia material se verían afectadas, no sólo en razón de una doble sanción, sino por el hecho de someter a una persona a juicios sucesivos por el mismo hecho”*.

31. Ahora bien, la Corte Constitucional ha explicado que el principio no prohíbe de manera absoluta la existencia de juzgamientos diversos por el mismo hecho, por ejemplo, cuando una conducta es objeto de reproche penal y disciplinario. La evaluación sobre el respeto por este derecho supone determinar si se presenta una *“triple identidad”* de persona, causa y objeto en

las sanciones supuestamente concurrentes. Así lo ha explicado la Corporación:

“[P]ara que tal derecho se consolide se requiere mucho más que la simple identidad en la situación de hecho que sirve de punto de partida a esas diversas actuaciones, circunstancia que explica por qué la jurisprudencia y la doctrina, recogiendo decantadas elaboraciones, exigen **la triple identidad de objeto, causa y persona entre dos actuaciones para afirmar la vulneración del principio non bis in idem.** (...)” [sentencia C-391 de 2002].

32. Sobre esa triple identidad, la Corte presentó en la sentencia C-244 de 1996 las siguientes consideraciones, posteriormente reiteradas en jurisprudencia constante:

“La identidad en la persona significa que el sujeto inculpatado debe ser la misma persona física en dos procesos de la misma índole.

La identidad del objeto está construida por la del hecho respecto del cual se solicita la aplicación del correctivo penal. Se exige entonces la correspondencia en la especie fáctica de la conducta en dos procesos de igual naturaleza.

La identidad en la causa se refiere a que el motivo de la iniciación del proceso sea el mismo en ambos casos.”

33. También ha manifestado la Corte que la prohibición de doble enjuiciamiento es compatible con diversas investigaciones y sanciones, cuando estas tengan distintos fundamentos normativos, finalidades, y alcances de la sanción. Esta consideración constituye un desarrollo más amplio de la identidad de causa, a la vez que plantea la necesidad de revisar la naturaleza de la sanción como presupuesto para evaluar si una medida legislativa desconoce el principio *non bis in idem*.

Ahora bien, como lo indicó la Corte en sentencia C-870 de 2002, reiterada en la decisión C-121 de 2012, la identidad de causa puede desvirtuarse desde diversas orientaciones; concretamente, *“la causa de los juzgamientos concurrentes es distinguible cuando difieren la naturaleza jurídica de las sanciones, su finalidad, el bien jurídico tutelado, la norma que se confronta con el comportamiento sancionable o la jurisdicción que impone la sanción”*.

34. Finalmente, en la reciente sentencia C-434 de 2013, la Corporación estudió la creación de una inhabilidad para contratar impuesta a los interventores, por omisión en el deber de informar a la entidad contratante sobre el incumplimiento del contrato, o hechos tipificados como conductas punibles, prevista en el artículo 84 del Estatuto Anticorrupción (Ley 1441 de 2011).

El cargo de la demandada planteaba una eventual violación al *non bis in idem*, considerando que el deber de denuncia podría dar lugar a la imposición de sanciones disciplinarias a los interventores (artículo 48, numeral 34, de la Ley 734 de 2001). La Corporación no encontró que se configurara identidad de causa en aquella oportunidad, pues el Código Disciplinario Único defiende el adecuado funcionamiento de la función pública, mientras la disposición acusada se circunscribía al ámbito de la contratación con el Estado, lo que hacía diferenciables sus fines y propósitos.

35. Sin embargo, constató que las disposiciones citadas sí preveían una circunstancia jurídica similar que podría afectar a las mismas personas, por lo que decidió declarar la constitucionalidad de la norma *“en el entendido que, en caso de concurrencia de sanciones de inhabilidad para contratar con el Estado, solo tendrá aplicación la más alta, siempre y cuando se hayan impuesto por el mismo hecho”*.

Según explicó la Corporación en comunicado de prensa No. 27 de 2013, *“aunque la finalidad es distinta en cada uno de estos regímenes de responsabilidad, la Corte advirtió que la consecuencia jurídica es parcialmente coincidente: la inhabilidad para contratar con el Estado. Por ello, la aplicación independiente de cada una de las sanciones vulneraría el principio non bis in idem, toda vez que por la misma omisión del deber de información, la persona podría ser inhabilitada para contratar con el Estado por cinco años y a la vez, por el mismo hecho, ser inhabilitado para contratar con entidades estatales de uno a diez años, como consecuencia de un proceso disciplinario. A juicio de la Corporación, este resultado es contrario al principio de proporcionalidad. Aunque encuentra que son adecuadas las dos sanciones para proteger la actividad contractual del Estado –por cuanto impiden que la realice quien se considera no tiene la aptitud para llevarla a cabo con condiciones de eficiencia, transparencia y moralidad- resulta innecesario que el mismo bien jurídico o la misma actividad se proteja dos veces, a través de dos sanciones impuestas por el mismo hecho”*.

36. Un elemento central de esa decisión se encuentra en la consideración según la cual si bien podría establecerse una diferenciación entre la causa de ambas inhabilidades, estas sí afectaban el principio *non bis in idem* al permitir que se impusiera una sanción de idéntica naturaleza jurídica a una sola persona, por hechos idénticos, aspecto que fue determinante para el condicionamiento citado.

37. A partir de las *subreglas* y criterios de interpretación contenidos en la jurisprudencia constitucional, y reiterados en los acápites precedentes, procede la Sala al estudio de los cargos primero y séptimo de la demanda.

### **De los cargos de inconstitucionalidad.**

### **Cargo primero:**

*Ausencia de cosa juzgada material, en relación con el cargo primero de la demanda.*

38. Como se explicó en los fundamentos normativos de esta providencia, esta Corporación tuvo oportunidad de pronunciarse sobre un problema jurídico semejante al que plantea el demandante en esta ocasión. En efecto, en la sentencia C-1002 de 2004 se abordó una acusación similar al cargo primero de la demanda, dirigida contra los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1992, precisamente las disposiciones modificadas por las normas demandadas, es decir, los artículos 16 y 19 de la Ley 1562 de 2012.

39. Por ese motivo, diversos intervinientes plantean que en este trámite existe cosa juzgada constitucional de carácter material, y que la Corporación debe estarse a lo resuelto en la sentencia C-1002 de 2004, en lo concerniente a la presunta violación del principio de reserva de ley en la definición de la estructura de las juntas de calificación de invalidez. Quienes defienden esa posición plantean que si bien las normas demandadas modificaron los artículos citados, mantienen los elementos generales sobre la estructura de las juntas, aspectos que fueron considerados ajustados a la Constitución en la sentencia C-1002 de 2004.

40. Esta Corporación ha explicado que los artículos 243 de la Constitución Política; 46 y 48 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), y 22 del Decreto 2067 de 1991 (régimen procedimental de los juicios de constitucionalidad), establecen que las sentencias que dicta la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, *“una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas.”*<sup>9</sup>

41. La cosa juzgada constitucional proyecta sus efectos, al menos, en dos sentidos<sup>10</sup>: *“En primer lugar la decisión queda en firme, es decir, que no puede ser revocada ni por la Corte ni por ninguna otra autoridad. En segundo lugar, se convierte en una decisión obligatoria para todos los habitantes del territorio”*.<sup>11</sup> Además, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, lo cosa juzgada puede ser *formal*, cuando *“se predica del mismo texto normativo que ha sido objeto de pronunciamiento anterior de la Corte”*, o *material*, *“cuando a pesar de que no se está ante un texto normativo formalmente idéntico, su contenido sustancial es igual”*.

<sup>9</sup> Sentencia C-397 de 1995 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); Auto 289A de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett) y sentencias C-774 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Manuel José Espinosa); C-394 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis); C-030 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis) y C-181 de 2010 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), todas citadas por la C-014 de 2013.

<sup>10</sup> C-720 de 2007.

<sup>11</sup> C-153 de 2002, C-720 de 2007 y C-014 de 2013.

42. Este Tribunal ha explicado el alcance de la cosa juzgada material, destacando los siguientes rasgos. Se trata de un supuesto en el que se presenta una demanda contra disposiciones cuyo contenido normativo es idéntico a uno previamente estudiado por esta Corporación. En tanto se hace referencia al *contenido de la disposición*, la cosa juzgada material es un concepto que se desprende de la distinción teórica entre *disposición jurídica* y *norma jurídica*. Así, una disposición jurídica es un texto legal (un artículo, un inciso o incluso un fragmento de los anteriores), mientras que la norma es su significado: el mandato de prohibición, obligación o permisión que se desprende por vía de interpretación del texto.

43. En ese orden de ideas, la Sala considera que en esta oportunidad no se configura la cosa juzgada material porque las modificaciones que se introdujeron a los artículos 42 y 43 de la Ley 100 a través de las normas demandadas no permiten afirmar que su contenido normativo permanece inalterado.

Especialmente, la Sala observa que en este cargo el actor cuestiona que la designación de los miembros de las juntas (en el artículo 16, de manera temporal, y en el 19 de manera definitiva) se efectúe a partir de la *reglamentación* del Ministerio del Trabajo; en los artículos 42 y 43 de la Ley 100, lo que previó el Legislador era que estos miembros serían *designados* por el Ministerio. Y es lógicamente distinto que un órgano tenga la potestad de designar un miembro de la junta, a que tenga la facultad de definir cómo será su designación. Sobre este aspecto se volverá más adelante; sin embargo, la reflexión recién presentada es suficiente para concluir que no existe la cosa juzgada material que se ha defendido en diversas intervenciones.

44. En otros términos, como no es de ningún modo evidente que la regulación jurídica prevista en los artículos 16 a 20 de la Ley 1562 de 2012 sea idéntica a la que originalmente previó el Legislador en los artículos 42 y 43 de la Ley 100. Dado que la modificación efectuada por la nueva esta Ley (1562) es compleja y, a primera vista incorpora diversos elementos ausentes en la regulación inicial, la Sala no accederá a la solicitud de estarse a lo resuelto sobre esos artículos en la sentencia C-1002 de 2004.

45. Sin embargo, es notoria la cercanía entre uno de los problemas jurídicos analizados en esa oportunidad y el primer cargo de la demanda que se estudia. Tanto en ese entonces como ahora, se discutía la eventual violación del principio de reserva legal en la definición de la administración pública, en la configuración de las juntas regionales y nacional de invalidez como órganos de la administración pública. Por lo tanto, la Corte se basará en ese análisis para verificar la constitucionalidad de los fragmentos normativos actualmente demandados.

***Violación al principio de reserva de ley en el caso concreto.***

46. Antes de resolver este punto, es relevante indicar que, en el primer cargo de la demanda, el actor no afirma que la totalidad de la regulación legal cuestionada vulnere el principio de reserva de ley en la definición de la estructura de los órganos del orden nacional. En su concepto, el Legislador debió regular expresamente -y tenía a la vez prohibido delegar esa obligación a la potestad reglamentaria del Gobierno- la designación de los titulares de las juntas y de sus órganos superiores de dirección.

47. En el precedente citado, la sentencia C-1002 de 2004, la Corte comenzó por indicar que las juntas de calificación de invalidez sí son órganos del nivel nacional, pertenecientes al sistema de seguridad social, cuya estructura y objetivos deben ser definidos por el Legislador, en aplicación de lo prescrito por el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución Política.

En la Ley 1562 de 2012, el Congreso de la República acogió algunos de los aspectos sentados jurisprudencialmente en el fallo citado, tales como la adscripción al Ministerio del Trabajo de las juntas, la definición de sus funciones esenciales, y la referencia a estas como órganos de creación legal, integrantes del sistema de seguridad social y del orden nacional.

48. Sin embargo, según se explicó en el capítulo precedente, a diferencia de lo que plantean la mayoría de los intervinientes, y tal como lo indica el demandante, el Congreso también efectuó modificaciones en las normas que definían la integración y estructura de las juntas. Concretamente, mientras en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 previó que los miembros de las juntas serían designados por el Ministerio de Protección Social<sup>12</sup>, la regulación actual, es decir, la prevista por la Ley 1562 de 2012 no se plantea que esos miembros principales sean designados por el Ministerio del Trabajo, sino que este órgano, por vía reglamentaria, definirá la forma en que serán seleccionados<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> *ARTICULO 42. Juntas Regionales de Calificación de Invalidez. 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.*

*Las comisiones estarán compuestas por un número impar de expertos, designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quienes actuarán de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.*

*Los honorarios de los miembros de la comisión serán pagados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante.*

*ARTICULO 43. Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Créase la Junta Nacional para la Calificación de los Riesgos de Invalidez con sede en la capital de la República, integrada por un número impar de miembros designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*

*Esta Junta, que será interdisciplinaria, tiene a su cargo la resolución de las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las juntas regionales o seccionales respectivas.*

*Los honorarios de los miembros de la Junta serán pagados, en todo caso por la entidad de previsión o seguridad social correspondiente.*

*El Gobierno Nacional reglamentará la integración, financiación y funcionamiento de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, de su secretaria técnica y de las juntas regionales o seccionales, el procedimiento de apelación, el manual único para la calificación de la invalidez y demás normas necesarias para su adecuado funcionamiento.*

*PARAGRAFO. Los miembros de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez de que trata el artículo anterior, no tienen el carácter de servidores públicos*

<sup>13</sup> *ARTÍCULO 16. El artículo 42 de la Ley 100 de 1993, quedará así:*

*Artículo 42. Naturaleza, administración y funcionamiento de las Juntas Regionales y Nacional de*

*Calificación de Invalidez.* Las Juntas Regionales y Nacional 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, de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter interdisciplinario, sujetas a revisoría fiscal, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio, sin perjuicio de la segunda instancia que corresponde a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, respecto de las regionales y conforme a la reglamentación que determine el Ministerio de Trabajo. Será conforme a la reglamentación que determine el Ministerio de Trabajo, la integración, administración operativa y financiera, los términos en tiempo y procedimiento para la expedición de dictámenes, funcionamiento y la inspección, vigilancia y control de estos aspectos, así como la regionalización del país para los efectos de funcionamiento de las Juntas, escala de honorarios a sus integrantes, procedimientos operativos y recursos de reposición y apelación.

PARÁGRAFO 1o. Los integrantes de las Juntas Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez se regirán por la presente ley y su reglamentación, actuarán dentro del respectivo período y, en caso necesario, permanecerán en sus cargos hasta tanto se realice la posesión de los nuevos integrantes para el período correspondiente, serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo.

PARÁGRAFO 2o. Las entidades de seguridad social y los integrantes de las Juntas Regionales y Nacionales de Invalidez y los profesionales que califiquen, serán responsables solidariamente por los dictámenes que produzcan perjuicios a los afiliados o a los Administradores del Sistema de Seguridad Social Integral, cuando este hecho esté plenamente probado.

Es obligación de los diferentes actores de los Sistemas de Seguridad Social en Salud y Riesgos Laborales la entrega oportuna de la información requerida y de la cual se disponga para fundamentar la calificación del origen, entre las entidades competentes para calificar al trabajador.

PARÁGRAFO 3o. El Ministerio de Trabajo deberá organizar dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la estructura y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez como parte de la estructura del Ministerio de Trabajo.

ARTÍCULO 17. *HONORARIOS JUNTAS NACIONAL Y REGIONALES.* Los honorarios que se deben cancelar a las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, de manera anticipada, serán pagados por la Administradora del Fondo de Pensiones en caso de que la calificación de origen en primera oportunidad sea común; en caso de que la calificación de origen sea laboral en primera oportunidad el pago debe ser cubierto por la Administradora de Riesgos Laborales, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo.

El Ministerio de Trabajo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará la materia y fijará los honorarios de los integrantes de las juntas.

PARÁGRAFO. Las juntas de calificación percibirán los recursos de manera anticipada, pero los honorarios de los integrantes sólo serán pagados hasta que el respectivo dictamen haya sido expedido y entregado, recursos que deben ser diferenciados y plenamente identificables en la contabilidad.

ARTÍCULO 18. Adiciónese un inciso al artículo 142 del Decreto número 19 de 2012. Sin perjuicio de lo establecido en este artículo, respecto de la calificación en primera oportunidad, corresponde a las Juntas Regionales calificar en primera instancia la pérdida de capacidad laboral, el estado de invalidez y determinar su origen.

A la Junta de Calificación Nacional compete la resolución de las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las Juntas Regionales.

La calificación se realizará con base en el manual único para la calificación de invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, vigente a la fecha de calificación, que deberá contener los criterios técnicos-científicos de evaluación y calificación de pérdida de capacidad laboral porcentual por sistemas ante una deficiencia, discapacidad y minusvalía que hayan generado secuelas como consecuencia de una enfermedad o accidente.

ARTÍCULO 19. El artículo 43 de la Ley 100 de 1993, quedará así:

Artículo 43. *Impedimentos, recusaciones y sanciones.* Los integrantes principales y suplentes de las Juntas Regionales y Nacional, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo. Los integrantes serán particulares que ejercen una función pública en la prestación de dicho servicio y mientras sean parte de las Juntas de Calificación de Invalidez, no podrán tener vinculación alguna, ni realizar actividades relacionadas con la calificación del origen y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales en las Entidades Administradoras del Sistema Seguridad Social Integral, ni con sus entidades de dirección, vigilancia y control.

Los integrantes de las Juntas estarán sujetos al régimen de impedimentos y recusaciones aplicables a los Jueces de la República, conforme a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil y su trámite será efectuado de acuerdo con el artículo 30 del Código Contencioso Administrativo y, como a particulares que ejercen funciones públicas, les es aplicable el Código Disciplinario Único.

PARÁGRAFO 1o. Los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de invalidez no tienen el carácter de servidores públicos, no devengan salarios, ni prestaciones sociales y sólo tienen derecho a los honorarios establecidos por el Ministerio de Trabajo.

PARÁGRAFO 2o. Los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no podrán permanecer más de dos (2) periodos continuos.

ARTÍCULO 20. *SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y CONTROL DE LAS JUNTAS DE CALIFICACIÓN DE*

Esta diferencia es importante, porque en la sentencia C-1002 de 2004 la Corte declaró ajustadas a la Constitución las normas analizadas, señalando precisamente que el Congreso de la República satisfizo el principio de reserva legal al establecer directamente quién sería el órgano encargado de designar las juntas y escoger a sus integrantes principales que, en el ámbito de las juntas, equivalen también a sus órganos de dirección superior.

49. En las disposiciones ahora analizadas la situación es distinta, porque el Ministerio del Trabajo puede, en virtud de la atribución que el Congreso le confiere, escoger cualquier forma de designación de los miembros o de integración de los órganos superiores de dirección de las juntas de calificación de invalidez, aspectos que precisamente hacen parte de la reserva de ley explicada previamente.

50. Por ese motivo, los intervinientes en este trámite incurren en un error argumentativo al defender la constitucionalidad de los apartes normativos cuestionados en el primer cargo de la demanda, asumiendo que eso es lo que ordena el precedente fijado en sentencia C-1002 de 2004.

Debe recordarse que en aquella oportunidad lo primero que afirmó la Corte es que por ser las juntas de calificación de invalidez órganos del orden nacional, su estructuración (definición de objetivos, órganos superiores de dirección y designación de sus miembros principales) sí debía ser fijada por el Legislador, y que en caso de delegación al Ejecutivo, debía declararse la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas.

51. Además, en ese pronunciamiento, la Corte estudió un enunciado normativo del cual se desprendía un mandato directo al Ministerio para designar a esos miembros, y concluyó que el Congreso cumplió con su obligación constitucional, en tanto determinó el órgano que se encargaría de esa designación. En esta ocasión se analiza un enunciado normativo cuyo contenido es evidentemente distinto, en tanto delega en el Ministerio la reglamentación integral sobre qué órgano y bajo qué procedimiento serán designados los miembros de las juntas de calificación de invalidez.

---

*INVALIDEZ.* El Ministerio de Trabajo implementará un Plan Anual de Visitas para realizar la supervisión, inspección y control administrativo, operativo y de gestión financiera de las Juntas de Calificación de Invalidez y verificará, entre otros aspectos, los tiempos de resolución de casos, la notificación y participación real de las partes involucradas en los procesos, el cumplimiento del debido proceso y el respeto de los derechos legales de todas las partes.

Así mismo implementará un sistema de información sobre el estado de cada proceso en trámite y podrá imponer multas en forma particular a cada integrante de las juntas hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales, graduales según la gravedad de la falta, por violación a las normas, procedimientos y reglamentación del Sistema General de Riesgos Laborales. Los recaudos por multas serán a favor del Fondo de Riesgos Laborales.

*PARÁGRAFO.* La Contraloría General de la República tendrá el control fiscal sobre los dineros que ingresen a las Juntas de Calificación de Invalidez por ser dineros de carácter público.

La Procuraduría General de la Nación tendrá el control disciplinario sobre los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez por ser particulares que ejercen funciones públicas.

Y, al hacerlo, se constata que el Congreso de la República difirió a la potestad reglamentaria la definición de elementos básicos de la estructura de las juntas de calificación de invalidez, violando así el mandato expreso del artículo 150-7, explicado en la sentencia C-1002 de 2004, y el cual comprende el deber de definir el modo de designación de sus miembros y órganos de dirección principales.

En contra de esta conclusión, podría pensarse que si la Corte consideró acorde con la Constitución Política el modo de designación de los miembros de las juntas previsto originalmente en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, de acuerdo con el cual correspondía al Ministerio del Trabajo integrar estos organismos, con mayor razón puede considerarse legítimo desde el punto de vista constitucional que ese Ministerio defina el modo de designación.

Ese argumento plantearía que si el Ministerio puede ejercer una función de mayor relevancia, como la designación directa de los miembros de las juntas, también debe contar con la facultad de adelantar funciones de menor alcance en relación con las juntas, como es la de definir su modo de funcionamiento. (Es por lo tanto, un argumento a *fortiori*, según el cual ‘quien puede lo más puede lo menos’).

Al respecto, la Sala considera, en primer término, que no resulta claro que la facultad de designar sea más amplia que la de establecer el modo de designación de los miembros de un órgano de la entidad pública y, en segundo lugar, que el argumento a *fortiori* no resulta aceptable en el estudio de un cargo por violación de la reserva de ley porque por medio de esta se establece una prohibición expresa al Ejecutivo para definir determinados aspectos por vía reglamentaria.

En ese sentido, la reserva legal define una competencia privativa del Congreso, sin detenerse a indicar en qué grado debe ejercerse, o en qué grado algunos aspectos podrían ser objeto de desarrollo reglamentario. El Constituyente eligió las materias que, en su concepto, deben ser objeto de discusión democrática y entre esos aspectos incluyó (según la interpretación constante de este Tribunal) el modo de designación de los órganos de dirección de las entidades del orden nacional, como las juntas de calificación de invalidez. Debe recordarse entonces que la reserva de ley es una manifestación del principio democrático y del principio de separación de funciones entre las distintas ramas del poder público.

Además de ello, el razonamiento según el cual *quien puede lo más puede lo menos* no resulta aplicable en este escenario porque la cláusula general de competencia de los órganos del poder público prevé que estos solo pueden ejercer las funciones expresamente definidas en el orden jurídico, tal como se desprende de los artículos 6° y 121 de la Carta Política. En ese sentido, el adagio citado solo tendría validez en una versión restringida: *quien puede lo*

*más puede lo menos, siempre que esté amparado por una norma que le confiera competencia, o, contrario sensu, siempre que el asunto objeto de desarrollo no haga parte de las facultades que privativamente el Constituyente entregó a otro órgano, en este caso, al Congreso de la República. En consecuencia, la Sala declarará la inexecutable de los fragmentos cuestionados en el cargo primero del escrito de demanda.*

Ahora bien, la Sala constata que el Ministerio del Trabajo ya ha efectuado la reglamentación prevista en la Ley 1562 de 2012 y que en ella se prevén diversas etapas y requisitos para que el propio Ministerio designe a los miembros de las juntas. Podría considerarse entonces superfluo un pronunciamiento sobre el asunto, tomando en cuenta que la reglamentación ha seguido el camino previamente previsto por el Legislador, en la Ley 100 de 1993.

Sin embargo, ello implicaría resolver un problema abstracto de constitucionalidad a partir de un hecho concreto de carácter contingente, pues así como en esta oportunidad el Ministerio siguió un camino inspirado en la legislación del año 1993, en otra eventual regulación podría apartarse por completo de ese esquema y, como las juntas hacen parte de la estructura de la administración pública, invadir la reserva de ley. Por ese motivo, debe recordarse que la discusión no gira en torno a cuál es el mecanismo adecuado para acceder a las juntas, sino el respeto por la reserva de ley. Es esa la ratio decidendi de la sentencia C-1002 de 2004, precedente relevante para la definición del cargo propuesto por el actor. Y ese precedente indica que corresponde al Congreso y no al Gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria, determinar la estructura de las juntas y el modo de designación de sus miembros.

Al declarar inexecutable los apartes demandados, debe entenderse que el modo de elección será aquel previsto en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1942. Pero nada obsta para que el Ministerio desarrolle el mecanismo que seguirá internamente al momento de efectuar esas designaciones, siempre que no desborde el marco legislativo correspondiente.

***Análisis del cargo por violación al principio non bis in ídem.***

52. El artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 dispone que *“el Ministerio de Trabajo implementará un Plan Anual de Visitas para realizar la supervisión, inspección y control administrativo, operativo y de gestión financiera de las Juntas de Calificación de Invalidez y verificará, entre otros aspectos, los tiempos de resolución de casos, la notificación y participación real de las partes involucradas en los procesos, el cumplimiento del debido proceso y el respeto de los derechos legales de todas las partes. // Así mismo implementará un sistema de información sobre el estado de cada proceso en trámite y podrá imponer multas en forma particular a cada integrante de las juntas hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales, graduales*

*según la gravedad de la falta, por violación a las normas, procedimientos y reglamentación del Sistema General de Riesgos Laborales. Los recaudos por multas serán a favor del Fondo de Riesgos Laborales”.*

53. En concepto del actor, esa disposición resulta violatoria del principio *non bis in ídem* o prohibición de doble incriminación, porque las sanciones que aplique el Ministerio del Trabajo podrán ser también impuestas por la Procuraduría General de la Nación en aplicación de las normas contenidas en el Código Disciplinario Único y, concretamente, en el artículo 55 de ese ordenamiento sancionatorio.

54. En los fundamentos normativos de esta decisión se explicó que el respeto por el *non bis in ídem* se debe verificar mediante un análisis de las normas acusadas en el que se constate si estas pueden dar lugar a un doble juzgamiento, o a la imposición de dos sanciones múltiples por los mismos hechos, aclarando que ello depende de la presencia de una *triple identidad*, de sujeto (destinatario), objeto y causa de las sanciones. En relación con la identidad de causa, se indicó que puede verse desvirtuada si los procedimientos o las sanciones obedecen a fines y propósitos distintos, o si persiguen la protección de diversos bienes jurídicos.

Procede entonces la Sala a verificar esa triple identidad en el asunto objeto de estudio.

#### **a. Identidad de sujeto.**

55. La norma objeto de censura en esta oportunidad -el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012- confiere al Ministerio de Trabajo la posibilidad de imponer multas a los miembros de las juntas de calificación de invalidez por el incumplimiento de las normas del sistema de riesgos profesionales, en una cuantía máxima de 100 smlmv, de manera gradual, y según la gravedad de la falta.

56. Por otra parte, a partir del artículo 50 del Código Disciplinario Único se establecen normas sobre el alcance de la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación en relación con particulares que ejercen funciones públicas. El artículo 55, *ibídem*, determina que a estas personas solo pueden aplicárseles sanciones disciplinarias por incurrir en faltas gravísimas, estando por tanto excluidas de la potestad sancionatoria si incurren en faltas graves o leves.

57. De la lectura de los artículos citados puede concluirse que, en efecto, se presentaría identidad personal en la aplicación de los artículos 20 de la Ley 1562 de 2012 y 55 del Código Disciplinario Único, en tanto los miembros de las juntas de calificación de invalidez serían los destinatarios de ambas disposiciones, de una parte, por expreso mandato del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012; y de otra, por cuanto son particulares que cumplen funciones

públicas, y por lo tanto se encuentran sometidos al poder disciplinario del Estado, en los términos previstos en el Código Disciplinario Único.

## **b. Identidad de objeto**

58. La Corte ha definido la identidad de objeto en el escenario del *non bis in idem*, como la dimensión de análisis fáctico; es decir, la indagación acerca de si las normas objeto de análisis prevén (o permiten) que un solo hecho, o un solo conjunto de hechos, pueda provocar una reacción sancionatoria del Estado.

59. En el caso objeto de estudio, las faltas disciplinarias que pueden dar lugar a sancionar a un particular que ejerce funciones públicas se encuentran definidas en los once numerales que componen el artículo 55 del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002). Las faltas que en ese artículo se mencionan hacen referencia, entre otros aspectos, a la realización de conductas tipificadas en el Código Penal; al inadecuado manejo de los recursos públicos; a la omisión de denuncia sobre conductas relacionadas con corrupción, y -como indica el actor- al *abuso de los derechos o extralimitación en el ejercicio de las funciones*, supuesto previsto en el numeral 10° del artículo citado<sup>14</sup>.

60. El accionante argumenta que esa última formulación puede llevar a adelantar más de un procedimiento, y a imponer más de una sanción por los mismos hechos a los miembros de las juntas de calificación de invalidez, en tanto lo particulares que ejerzan esa función podrán ser sancionados con multa por el Ministerio de la Protección Social por el incumplimiento de las normas del sistema de riesgos profesionales; y con multa y sanciones

---

<sup>14</sup> “ARTÍCULO 55. *SUJETOS Y FALTAS GRAVÍSIMAS*. Los sujetos disciplinables por este título sólo responderán de las faltas gravísimas aquí descritas. Son faltas gravísimas las siguientes conductas:

1. Realizar una conducta tipificada objetivamente en la ley como delito sancionable a título de dolo, por razón o con ocasión de las funciones.
2. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad, impedimento o conflicto de intereses establecidos en la Constitución o en la ley.
3. Desatender las instrucciones o directrices contenidas en los actos administrativos de los organismos de regulación, control y vigilancia o de la autoridad o entidad pública titular de la función.
4. Apropiarse, directa o indirectamente, en provecho propio o de un tercero, de recursos públicos, o permitir que otro lo haga; o utilizarlos indebidamente.
5. Cobrar por los servicios derechos que no correspondan a las tarifas autorizadas en el arancel vigente, o hacerlo por aquellos que no causen erogación.
6. Ofrecer u otorgar dádivas o prebendas a los servidores públicos o particulares para obtener beneficios personales que desvíen la transparencia en el uso de los recursos públicos.
7. Abstenerse de denunciar a los servidores públicos y particulares que soliciten dádivas, prebendas o cualquier beneficio en perjuicio de la transparencia del servicio público.
8. Ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta a la prevista en la norma otorgante.
9. Ejercer las funciones con el propósito de defraudar otra norma de carácter imperativo.
10. Abusar de los derechos o extralimitarse en las funciones.
11. <Artículo modificado por el artículo 45 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Las consagradas en los numerales 2, 3, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 26, 27, 28, 34, 40, 42, 43, 50, 51, 52, 55, 56, y 59, parágrafo 4o, del artículo 48 de esta ley cuando resulten compatibles con la función”.

concurrentes en caso de comisión de faltas gravísimas, en el marco competencial de la Procuraduría General de la Nación.

61. Algunos de los intervinientes omitieron señalar su posición sobre la norma demandada, en tanto que otros defendieron su exequibilidad, sin aportar mayores elementos de juicio para adelantar el examen de inconstitucionalidad que este proceso exige. Sin embargo, la Procuraduría General de la Nación sí sentó su posición al respecto, la cual resulta de especial importancia, no solo por el papel que juega el Ministerio Público en los procesos de inconstitucionalidad, sino porque sus competencias legales y constitucionales conllevan un amplio conocimiento del derecho disciplinario.

62. El señor Procurador General de la Nación defiende la constitucionalidad de la norma con base en dos argumentos, uno de los cuales toma en consideración el *objeto* de la sanción, mientras que el segundo se refiere a la *causa*, como elementos que permiten desvirtuar la concurrencia de sanciones. En relación con la supuesta concurrencia de objeto, aduce que esta no se presenta, pues las multas que puede imponer el Ministerio de Trabajo en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 obedecen al incumplimiento de las reglas del sistema de riesgos profesionales, mientras que las que impone la Procuraduría tienen como fundamento las previsiones del Código Disciplinario Único.

63. Como un argumento especial, derivado del anterior, indica que según el artículo 55 del CDU, los particulares que ejercen funciones públicas solo pueden ser sancionados por *faltas gravísimas*, limitación que no se prevé en la norma demandada, lo que desvirtúa la concurrencia de circunstancias fácticas idénticas, como fundamento de la iniciación de procedimientos o la imposición de sanciones concurrentes por la Procuraduría y el Ministerio de Trabajo.

64. En concepto de la Corte Constitucional, es posible que la comisión de un hecho punible o la incursión en conductas de corrupción similares a las que castiga el Código Disciplinario Único en cada uno de los numerales del artículo 55, mencionado, podría dar lugar al incumplimiento de normas propias del sistema de riesgos profesionales. En efecto, la comisión de conductas típicas, la incursión en diversos actos de corrupción, el incumplimiento de deberes de denuncia, el abuso de los derechos y la extralimitación en el ejercicio de funciones pueden ser consideradas, *prima facie*, incompatibles con las reglas del sistema de riesgos profesionales, aspecto que debería verificarse en cada caso concreto.

65. Pero, más allá de la eventual identidad de hechos que se puede dar en distintos casos, la Sala observa que el carácter amplio e indeterminado de los supuestos en que se podrían imponer esas sanciones (v.gr. *el incumplimiento de las reglas del sistema de riesgos profesionales*; o *la extralimitación de funciones*, previstos en los artículos 20 de la Ley 1562 de 2012 y 55.10 del

Código Disciplinario Único), hace posible que la identidad de objeto se puede materializarse en un amplio conjunto de casos.

66. Además, las sanciones son, al menos en parte, de la misma naturaleza, pues en ambos casos sería procedente la imposición de multas, bajo parámetros de proporcionalidad, aunque en el caso de las sanciones impuestas por la Procuraduría habría lugar a otras sanciones concurrentes.

Por ello, resulta imprescindible avanzar al escaño final del análisis, referente a la potencial identidad de causa entre las dos regulaciones entre las que se propone el cargo por violación a la prohibición de doble incriminación.

### **c. Identidad de causa.**

67. También en este acápite, la Sala partirá de la argumentación presentada por el Ministerio Público, como eje de análisis.

Como se indicó, el Procurador General de la Nación presentó dos argumentos para desvirtuar la violación del *non bis in ídem*. En lo que hace a la identidad de causa, sostuvo que la finalidad de las dos sanciones estudiadas es distinta, pues las sanciones previstas en el Código Disciplinario Único se dirigen exclusivamente a la protección de los principios de la función pública, establecidos en el artículo 219 de la Carta Política, mientras la finalidad de las normas acusadas es defender el sistema de riesgos profesionales, debido a su trascendencia dentro de la prestación de servicios públicos y la satisfacción de derechos propios de la seguridad social. Esa forma de defender el sistema debe respetarse, además, como un ejercicio legítimo de la potestad general de configurar el derecho, atribuida al Congreso de la República en el artículo 150 de la Carta Política.

68. La Sala observa que la diferencia entre las finalidades de las normas disciplinarias y la potestad que la disposición demandada le confiere al Ministerio del Trabajo, explicada por el Jefe del Ministerio Público como un motivo constitucional para declarar la exequibilidad de la norma acusada es apenas parcial y, en alguna medida, aparente.

Es parcial porque las normas del sistema de riesgos profesionales se dirigen al cumplimiento de una función pública, así que su imbricación con el ejercicio de los fines del Estado asociados a la prestación de los servicios públicos y la satisfacción de determinados derechos constitucionales es clara. Y resulta en cierta medida aparente, porque el respeto por las reglas y principios que rigen la función pública y las reglas del sistema de riesgos profesionales presentan una comunidad de finalidades que no puede escindirse claramente, aunque eventualmente y en cada caso concreto, sí sea posible identificar la diferencia de finalidades entre uno y otro ámbito normativo.

A continuación, se presentan las conclusiones del análisis efectuado en relación con la presunta violación del *non bis in ídem*, y se determina el alcance de la decisión.

#### **d. Conclusión.**

69. El análisis del segundo cargo lleva a la Corte a concluir que entre la potestad prevista en el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 y la potestad disciplinaria general de la Procuraduría frente a particulares existe identidad personal, y concurrencia parcial de objeto y causa.

Dada la estructura indeterminada de algunas de las causales que podrían dar lugar a la imposición de sanciones a los miembros de las juntas de calificación de invalidez (aspecto que no es objeto de enjuiciamiento en esta oportunidad), es claro que en diversos casos concretos podría provocarse una reacción simultánea del Ministerio de Trabajo y la Procuraduría General de la Nación, de carácter sancionatorio, y dirigida contra quienes ejercen como miembros de las citadas juntas. Además, en determinados escenarios, esa reacción obedecerá a fines comunes, siendo además imposible por la naturaleza relativamente indeterminada del fragmento normativo demandado (e improcedente dada la naturaleza del control de constitucionalidad) determinar *en abstracto*, cuándo esa situación se presentará.

70. Ahora bien, en este juicio no se plantea un cuestionamiento sobre la constitucionalidad de la potestad atribuida al Ministerio de Trabajo para imponer multas a los miembros de las juntas de calificación de invalidez, como una medida propia del control de su funcionamiento, por lo que se impone presumir su constitucionalidad. En ese marco, tomando en cuenta que según el Procurador General de la Nación en la aplicación del artículo 20 de la Ley 15612 de 2012 no se presentaría una limitación a la facultad de imponer multas por violación de las reglas del sistema de riesgos profesionales, atada a una calificación de la falta como *gravísima*, puede presumirse que el Legislador tuvo la intención de intensificar el control sobre estos organismos, en atención a la trascendencia de sus funciones.

Esa conclusión, aunada al deber funcional del juez constitucional de propiciar al máximo la conservación de las decisiones legislativas, demuestra que debe evaluarse la posibilidad de una decisión que preserve un alcance normativo o interpretación de la norma demandada compatible con el Texto Superior, antes de proceder a su eliminación del ordenamiento jurídico. Para la Sala es posible evidenciar dos posibles soluciones que realizarían ese cometido.

70.1. De una parte, podría declararse la exequibilidad de la disposición, en el entendido de que si se adelantan dos investigaciones por los mismos hechos, una a cargo del Ministerio del Trabajo y otra a cargo de la Procuraduría General de la Nación, se descontará el monto que la persona haya pagado primero, interpretación similar a la que se acogió en la reciente sentencia C-

434 de 2012, sobre la concurrencia de multas por desconocimiento del deber de denuncia por parte de los interventores en contratos de obra pública, reiterada en los fundamentos normativos de esta providencia.

70.2. De otra, podría indicarse que, en la aplicación del artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, el Ministerio del Trabajo podrá adelantar las investigaciones correspondientes, siempre y cuando estas no hayan sido asumidas previamente por la Procuraduría, o sean requeridas por el órgano de control, en ejercicio del poder disciplinario preferente, que le confiere la Constitución Política.

71. En concepto de la Sala, la segunda decisión es la que responde de manera más adecuada al análisis recién efectuado, en el que se constató que por la amplitud de algunos de los supuestos en que el Ministerio del Trabajo y la Procuraduría General de la Nación podrían iniciar de forma concurrente un trámite sancionatorio, es imposible determinar en abstracto en cuáles casos se presentará una afectación evidente del *non bis in ídem*, y en cuáles será posible diferenciar los propósitos y fines de la regulación.

72. En ese contexto, y en aplicación del principio *pro hómine*, o de mayor rango de eficacia de los derechos humanos, la Sala estima que no responde satisfactoriamente a la vigencia del *non bis in ídem* una respuesta normativa que lleve al ciudadano que se encuentre bajo control de un órgano estatal en el ejercicio de sus funciones, y bajo el control disciplinario de la Procuraduría General de la Nación, a continuas investigaciones y sanciones, en un conjunto de supuestos fácticos que no puede ser determinado *a priori*, por la textura semántica de los enunciados normativos analizados.

73. Cabe aclarar que en la sentencia C-434 de 2013, esta Corporación no constató esa relativa indeterminación semántica, y concluyó que no se presentaba identidad de propósitos, dado que resultaba posible diferenciar entre el ámbito de la celebración de contratos del Estado y el ejercicio de la función pública, por lo que rechazó la identidad de causa, aunque constató las identidades de persona y objeto, aspectos que consideró esenciales para adoptar una decisión que permitiera la iniciación de dos trámites, dada la diferencia de objeto; pero que, a la vez, evitara la concurrencia de sanciones.

75. En esta oportunidad, en cambio, la Corte ha evidenciado esa relativa indeterminación, y ha concluido que ella ocasiona que puedan presentarse supuestos -no previsibles en el juicio de control abstracto-, en los que se constate la identidad de causa y objeto, lo que justifica el camino decisional asumido por la Sala Plena.

## VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE:**

**Primero.- Declararse inhabilitada** para pronunciarse sobre la exequibilidad de las expresiones (i) “adscrita al Ministerio del Trabajo” contenida en el artículo 16 de la Ley 1562 de 2012; (ii) “será conforme a la reglamentación que determine el Ministerio del Trabajo, la integración, administración operativa” y “escala de honorarios”, contenidas en el inciso segundo del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012; (iii) “Los integrantes de las Juntas Nacional y Regionales de calificación de invalidez se regirán por la presente ley y su reglamento” contenida en el parágrafo 1º del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012; (iv) “como parte de la estructura del Ministerio del Trabajo”, contenida en el parágrafo tercero del artículo 16 de la Ley 1592 de 2012; (v) “y fijará los honorarios de los integrantes de las juntas” contenida en el inciso primero del artículo 17 de la Ley 1562 de 2012; (vi) “los integrantes de la Junta Nacional y los de las juntas regionales de calificación de invalidez no podrán permanecer más de dos (2) períodos continuos”, contenida en el parágrafo 2º del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012.

**Segundo.-** declarar **exequible** el aparte normativo “y podrá imponer multas en forma particular a cada integrante de las juntas hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales, graduales según la gravedad de la falta, por violación de las normas, procedimientos y reglamentación del sistema general de riesgos laborales”, contenida en el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, en el entendido de que esta potestad solo puede ejercerse si (i) la Procuraduría no ha iniciado una investigación previamente por los mismos hechos, o (ii) la Procuraduría General de la Nación no reclama su poder preferente para llevarla a término, a pesar de haber sido iniciada por el Ministerio del Trabajo.

**Tercero.-** declarar **inexequibles** las expresiones (i) “serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo”, contenida en el parágrafo primero del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, y (ii) “los integrantes principales y suplentes de las juntas regionales de invalidez, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo”, contenida en el inciso 1º del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Presidente

*Con salvamento de voto*

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

*Con salvamento de voto*

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

*Con salvamento de voto*

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

*Con salvamento parcial de voto*

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Magistrado

*No intervino en votación inicial*

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

ALEJANDRO VENEGAS FRANCO

Conjuez

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS  
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Y  
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
A LA SENTENCIA C-914/13**

Referencia: Expediente D-9573

Demanda contra los artículos 16 (inc. 1º y 2º, par. 1º y 3º), 17 (inc. 2º), 19 (inc. 1º y par. 2º) y 20 (inc. 2º) de la Ley 1562 de 2012, *“por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”*.

Magistrado Ponente:  
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Estamos de acuerdo con la decisión adoptada en esta sentencia respecto de los apartes demandados de los artículos 16, 17 y 19 de la Ley 1562 de 2012, *“por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”*. En cambio, y con el acostumbrado respeto por las determinaciones de la Sala, salvamos parcialmente nuestro voto respecto de la declaratoria de exequibilidad condicionada de la expresión demandada del artículo 20, inciso 2º de la Ley 1562 de 2012, en la cual se faculta al Ministerio del Trabajo para *“imponer multas en forma particular a cada integrante de las juntas hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales, graduales según la gravedad de la falta, por violación a las normas, procedimientos y reglamentación del Sistema General de Riesgos Laborales. Los recaudos por multas serán a favor del Fondo de Riesgos Laborales”*.

En relación con esta norma, compartimos el análisis efectuado en la sentencia sobre la identidad de sujeto, objeto y causa de la potestad sancionadora prevista en la norma demandada y en el art. 55 (num. 9) del Código Disciplinario Único, más no la solución adoptada por la Sala para salvar su constitucionalidad pues, en nuestra opinión, la única alternativa constitucionalmente admisible consistía en declarar la inexecuibilidad de la expresión demandada.

Con el condicionamiento adoptado en la sentencia se trata de corregir la violación del *non bis in ídem* con un remedio que, a su vez, implica una violación de los principios de legalidad de las faltas y de proporcionalidad de las sanciones. Se desconoce el principio de legalidad de las faltas, debido a la

ausencia de criterios previstos en la ley para graduar el carácter leve o grave de un “*incumplimiento a las reglas del sistema de riesgos profesionales*”. A su vez, se vulnera la exigencia de proporcionalidad de las sanciones, en tanto la norma faculta imponer multas que pueden alcanzar los 100 salarios mínimos legales mensuales, sin ningún criterio para su aplicación, que además sólo opera, según la mayoría, para los casos de faltas leves o graves, mas no gravísimas. Aunque la vulneración a estos principios no fue planteada como cargo en la demanda, y no pudo serlo porque el demandante no tenía en mente la interpretación que a la postre adoptaría la Corte para salvar la constitucionalidad de la expresión demandada, la Sala debió tener en cuenta que, debido a las consecuencias contrarias a la Carta que se derivaban de tal entendimiento, la única alternativa constitucionalmente admisible era declarar la inexecutable del precepto acusado.

*Fecha ut supra,*

MARIA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO  
MAURICIO GONZALEZ CUERVO  
A LA SENTENCIA C-914/13**

**Referencia:** Expediente 9573.

**Actor:** Carlos Alberto López Cadena.

**Demanda de inconstitucionalidad contra:** algunos incisos de los artículos 16, 17, 19 y 20 de la Ley 1562 de 2012 *“Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional”*

**Magistrado Ponente:** LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

En el resolutivo tercero de la sentencia C-914 de 2013 la Corte declaró INEXEQUIBLES las expresiones *“serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo”*, contenida en el párrafo primero del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, y *“los integrantes principales y suplentes de las juntas regionales de invalidez, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo”*, del inciso primero del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012, al entender que el Congreso confirió al reglamento la definición de elementos básicos de la estructura de las juntas de calificación de invalidez y con ello vulneró el artículo 150-7 de la Constitución, que establece una reserva legal que comprende el deber de definir el modo de designación de sus miembros y órganos de dirección principales.

Me aparto de la anterior decisión, en tanto que los segmentos normativos acusados cabían perfectamente en el ámbito de la potestad reglamentaria del Ejecutivo prevista en el artículo 189-11 de la Constitución. Máxime cuando en un caso similar la Corte en la sentencia C-1002 de 2004 advirtió con respecto de la naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez que el legislador no tiene el deber de regular en detalle todos y cada uno de los aspectos funcionales y operativos de dicha entidad y que bien podía deferir al Gobierno la reglamentación de aspectos tales como la forma de designación de los miembros de las juntas de calificación de invalidez.

Es así como el artículo 43 de la Ley 100 de 1993 fue encontrado constitucional al disponer que no se violentaba el principio de reserva de ley al permitir la integración de la Junta Nacional para la Calificación de los Riesgos de Invalidez *“por un número impar de miembros designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.”*<sup>15</sup> La Corte en esa ocasión indicó:

“El artículo 43 de la Ley 100, al conferirle al Gobierno Nacional la potestad de reglamentar los aspectos concretos que desarrolló en relación con las juntas de calificación de invalidez, respetó el texto

<sup>15</sup> Artículo derogado por el ahora inexecutable artículo 19 de la Ley 1562 de 2012.

constitucional que consagra la reserva de ley para la determinación de la estructura orgánica de las entidades del orden nacional de la administración. Para la Corte, el legislador estableció los principios funcionales, organizacionales y de competencia de las juntas de calificación de invalidez, asignándole al Gobierno Nacional la regulación de los aspectos vinculados con la ejecución y funcionamiento de la función de calificación de la invalidez. Cuando el legislador dispuso que el Gobierno reglamentara la integración, financiación y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez, esta Corte entiende que dicha reglamentación está llamada a contener las disposiciones que permitan la puesta en marcha de estos organismos, sin que en manera alguna pueda entenderse que la misma modificará los parámetros estructurales generales indicados en los artículos demandados.” (subrayas fuera de texto).

De lo anterior, no se explica como en el caso del artículo 43 de la Ley de la Ley 100 de 1993 fue constitucional que el legislador delegara al ejecutivo la designación de los miembros de la junta a través del Ministerio de Trabajo, y en esta ocasión, la Ley 1562 de 2012 empleando una fórmula similar al permitir que el Ministerio a través de un reglamento efectuara la referida designación es hallada inconstitucional.

De esta manera, me aparto totalmente de la decisión de inexecutable adoptada al no existir reserva de ley sobre la forma de integración de las juntas de calificación, en tanto que la ley define sus elementos básicos y delega apenas el proceso de elección de los miembros.

MAURICIO GONZALEZ CUERVO  
Magistrado