

**MANUAL UNICO DE CALIFICACION DE INVALIDEZ – Criterios técnicos de evaluación de pérdida de la capacidad laboral. No excede facultad reglamentaria**

No asiste razón al actor, al considerar que el Decreto 917 de 1999 debería contener solamente los criterios para elaborar un *juicio clínico laboral*, pues lo que dispone el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 es que se deben establecer los criterios técnicos de evaluación para calificar la pérdida de capacidad laboral, de manera que, -se resalta- dicha pérdida sólo se puede establecer en términos cuantitativos para efectos de determinar las prestaciones sociales a que haya lugar, siendo insuficiente que solamente se realizara una valoración médico laboral, como lo pretende el actor.

**FUENTE FORMAL:** LEY 100 DE 1993 – ARTICULO 4

**NORMA DEMANDADA:** DECRETO 917 DE 1999 (28 DE MAYO), PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA (NO NULO)

**MANUAL UNICO DE CALIFICACION DE INVALIDEZ – Determinación de la incidencia de la pérdida de la capacidad laboral**

Frente al punto 1.2, relativo a la afirmación del actor sobre que el Decreto 917 de 1999 solamente define los porcentajes de pérdida de capacidad funcional, sin determinar la incidencia en la “capacidad laboral”, considera el Despacho que el citado decreto sí contiene una noción genérica de la pérdida de capacidad laboral, relacionada con la idea del ser humano como ser integral, de manera que aquella pérdida no es textual, pues la capacidad laboral es una expresión convencional que no se puede entender con una mirada utilitaria del trabajo. En ese orden de ideas, lo que hace el decreto es medir no solamente la pérdida funcional relacionada con la deficiencia, sino que también evalúa la discapacidad y la minusvalía, criterios que permiten tener en cuenta al ser humano en su integralidad, de conformidad con los componentes funcionales biológico, psíquico y social. Sobre el segundo cargo relativo que en criterio del actor, el Decreto 917 de 1999 está viciado por falta de competencia del Gobierno Nacional, porque citó en el encabezado que era proferido en uso de unas facultades constitucionales y legales inexistentes presuntamente conferidas por el artículo 5 de la Ley 361 de 1997.

**MANUAL UNICO DE CALIFICACION DE INVALIDEZ – Expedición. Competencia**

Sobre el segundo cargo relativo que en criterio del actor, el Decreto 917 de 1999 está viciado por falta de competencia del Gobierno Nacional, porque citó en el encabezado que era proferido en uso de unas facultades constitucionales y legales inexistentes presuntamente conferidas por el artículo 5 de la Ley 361 de 1997. El Presidente de la República estaba ampliamente facultado por el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 para expedir el manual único de calificación de invalidez previsto en el decreto demandado, y que la mención efectuada de la Ley 361 de 1997 se refiere al campo de aplicación.

**FUENTE FORMAL:** LEY 100 DE 1993 – ARTICULO 4

**POTESTAD REGLAMENTARIA – Concepto**

La potestad reglamentaria es la facultad constitucional que se atribuye de manera permanente al Gobierno Nacional para la expedición de disposiciones jurídicas de

contenido general y abstracto para la efectiva ejecución de la ley. A través de esta facultad se desarrollan las reglas y principios que fija la ley que se reglamenta y, en algunos casos, la completa en aquellos detalles y pormenores necesarios para su aplicación, sin que pueda en ningún caso entrar a modificarla, ampliarla, restringirla en su contenido o alcance

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la facultad reglamentaria, Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 6 de abril de 2011, Rad. 2006-00133(2085-06), Gerardo Arenas Monsalve

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION SEGUNDA**

**Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE**

Bogotá, D.C., primero (1) de agosto de dos mil trece (2013).

**Radicación número: 11001-03-25-000-2006-00102-00(1700-06)**

**Actor: RICARDO ALVAREZ CUBILLOS**

**Demandado: GOBIERNO NACIONAL**

### **AUTORIDADES NACIONALES DECRETO DEL GOBIERNO**

Procede la Sala a dictar sentencia en la acción pública de simple nulidad ejercida por el señor Saturnino Cubillos Gonzalez quien dice actuar como de apoderado del señor Ricardo Álvarez Cubillos, contra el Decreto 917 de 1999 "*Por el cual se modifica el Decreto 692 de 1995*"<sup>1</sup> proferido por el Presidente de la República<sup>2</sup>.

### **ANTECEDENTES**

#### **1. La demanda**

El señor Saturnino Cubillos Gonzalez, quien dice actuar como de apoderado del señor Ricardo Álvarez Cubillos, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, demanda ante esta jurisdicción la nulidad del Decreto 917 de 1999 que contiene el Manual Único para la Calificación de la Invalidez.

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

<sup>1</sup> "Por el cual se adopta el Manual Único para la Calificación de la Invalidez"

<sup>2</sup> El citado decreto lleva la firma del Ministro del Trabajo y Seguridad Social y del Ministro de Salud, conforme las normas vigentes de la época. La Ley 790 de 2002 fusionó los dos ministerios en el Ministerio de la Protección Social, posteriormente la Ley 1444 de 2011 escindió el Ministerio de la Protección Social y creó los Ministerios del Trabajo, y de Salud y Protección Social.

En la demanda el actor cita como vulnerados los artículos 41 de la Ley 100 de 1993 y 5 de la Ley 361 de 1997. Como fundamento de la pretensión de nulidad presenta dos cargos que denomina “exceso en el uso de las facultades de reglamentación” y “justificación de facultades inexistentes para expedir el Decreto 917 de 1999”, los cuales para efectos metodológicos se abordaran como exceso de la facultad reglamentaria y falta de competencia.

**- Exceso de la facultad reglamentaria**

Señala el actor que el Presidente de la República al expedir el Decreto 917 de 1999 excedió las facultades de reglamentación que le fueron otorgadas por el Congreso en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, porque éste indicaba que el Gobierno Nacional debía determinar los criterios técnicos de evaluación, para calificar la imposibilidad del afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de capacidad laboral. No obstante indica el accionante que la norma demandada realmente “crea unas nuevas tablas de valuación del porcentaje de pérdida de esa capacidad laboral entrando a modificar el Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 209, TABLA DE VALUACIÓN DE INCAPACIDADES PRODUCIDAS POR ACCIDENTES DE TRABAJO, así como el Acuerdo 258 del 29 de noviembre de 1967, POR EL CUAL SE ADOPTA LA TABLA DE VALUACIONES DE INCAPACIDADES ORIGINADAS POR ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES”

Expresa que según la Ley 100 de 1993 se considera inválido todo trabajador que como consecuencia de enfermedad o accidente, pierda el 50% o más de su capacidad laboral, la cual, -resalta el actor- se debe diferenciar de la “*capacidad física funcional*”.

Indica que el artículo a reglamentar, esto es, el 41 de la Ley 100 de 1993, en su criterio ordenó al Gobierno Nacional que estableciera unos criterios de valoración médico laborales para determinar las secuelas funcionales y sus repercusiones en la aptitud laboral, pero que en su lugar, el decreto demandado, modificó los porcentajes correspondientes a los daños originados en enfermedad o accidente del trabajador.

Señala que el artículo 209 del Código Sustantivo del Trabajo y el Acuerdo 258 de 1967, no contenían los criterios técnicos de valoración médica para relacionar los porcentajes fijados en las normas anteriormente relacionadas con la pérdida de capacidad laboral, de manera que era necesario expedir un manual de calificación o valoración de la incapacidad laboral.

Precisa que se confirma dicha necesidad en la medida en que el Gobierno Nacional en el Decreto Ley 1295 de 1994 en el artículo 44 establece “*La determinación de los grados de incapacidad permanente parcial, invalidez o invalidez total, originadas por lesiones debidas a riesgos profesionales, se hará de acuerdo con el "Manual de Invalidez" y la "Tabla de Valuación de Incapacidades"*”; de cuya lectura infiere que uno es criterio técnico de valoración del daño relacionado con la pérdida de capacidad laboral, aspecto que se reglamenta en el manual de invalidez, y otro es la valuación o asignación de un porcentaje a la pérdida de esa capacidad laboral, que ya se encontraban definidos en el Código Sustantivo del Trabajo y el Acuerdo 258 de 1967 del ISS.

Reitera que las facultades otorgadas al Gobierno Nacional eran para establecer los criterios médico laborales de calificación del grado de repercusión de la pérdida de la aptitud en el ejercicio de una profesión u oficio, y no para fijar los porcentajes de pérdida de la capacidad laboral; así considera el demandante que valorar médica y laboralmente, implica, emitir un juicio clínico laboral, mientras que calificar o valorar supone la acción de asignar un porcentaje, del cual se nace un derecho prestacional.

Explica que un dictamen médico laboral debe ser descriptivo, determinar la naturaleza la lesión, sus consecuencias, el tiempo de incapacidad temporal, las secuelas, si se es apto para el trabajo o para toda actividad. Así, lo requerido por el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 era la reglamentación y creación de este tipo de valoración médico laboral, mediante unos criterios técnicos de evaluación, para calificar la imposibilidad del trabajador de desempeñar su trabajo habitual, como consecuencia de una lesión originada en una enfermedad o accidente.

Resalta que el Gobierno Nacional al expedir el Decreto 917 de 1999 malinterpretó la norma objeto de reglamentación, pues se limitó a definir los porcentajes de pérdida de la capacidad funcional, sin que se determinara cómo ésta afectaba la capacidad laboral. Lo anterior en desconocimiento de la Ley 100 de 1993 que ordena que el estado de invalidez se debe relacionar, no con las secuelas funcionales de las enfermedades o accidentes, sino con el impacto sobre la aptitud laboral.

Indica igualmente que el Decreto 917 de 1999, determina los criterios para el reconocimiento de una indemnización por pérdida de capacidad funcional, pero no incluye los parámetros para valorar la pérdida de capacidad laboral, ni el origen de las contingencias, ni su fecha de estructuración, aspectos sobre los cuales se sustenta el derecho al reconocimiento de los derechos sociales establecidos en la Ley 100 de 1993.

Establece que el decreto demandado no establece la incidencia de la disminución de la capacidad funcional, frente a la capacidad laboral, *“ya que como se ha insistido, no toda incapacidad (sic) órgano funcional equivale necesariamente a presentar incapacidad laboral”* (fl. 9).

Expone como ejemplo el caso un trabajador de 40 años, de profesión, mecánico automotriz, quien sufre un accidente que le ocasiona lesiones en su mano derecha y luego de diferentes procedimientos quirúrgicos, presenta como secuela definitiva anquilosis en extensión del dedo pulgar y amputación del segundo dedo. Señala el actor que conforme a lo dispuesto por el Decreto 917 de 1999, el dictamen determinaría el total de pérdida de la capacidad laboral de este trabajador en el 24.51%, aduciendo que aquél *“solamente hace referencia a asignar un valor a las secuelas de una lesión física, más no permite relacionar esta lesión con su aptitud laboral”* (fl. 14).

Agrega respecto del citado caso, que la calificación de la pérdida de la capacidad laboral debería realizarse relacionando la lesión funcional con la repercusión en su trabajo habitual, de manera que se concluyera que *“las lesiones que presenta en su mano, le determinan una secuela con un menoscabo funcional y orgánico que valorado desde el punto de vista médico laboral, dentro de una relación Lesión – tarea, no le permiten desarrollar sus actividades fundamentales propias de su oficio. Tampoco le es posible la rehabilitación funcional de sus lesiones, mediante tratamiento médico o quirúrgico. Por todo lo anterior, por las características de sus*

*lesiones y sus limitaciones para el cumplimiento de sus labores específicas lo invalidan para el cumplimiento de su trabajo habitual” (fls.15 a 16).*

#### **- Falta de competencia**

Indica el demandante que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 917 de 1999, justificando su expedición con fundamento en las facultades presuntamente otorgadas por el artículo 5 de la Ley 361 de 1997; sin embargo, observa el actor, que éste no estableció ningún procedimiento habilitante para reglamentar un manual de calificación de pérdida de la capacidad laboral.

Señala que el artículo 5 de la Ley 361 de 1997, se refiere a la necesidad de dotar con un carné a las personas con discapacidad, afiliadas al sistema general de seguridad social en salud, en el régimen contributivo o subsidiado, pero no faculta al Gobierno Nacional para expedir un manual único de calificación de invalidez.

## **2. Contestación a la demanda.**

### **Ministerio de la Protección Social<sup>3</sup>**

Se opone a las pretensiones de la demanda y se pronuncia de la siguiente manera sobre los cargos propuestos por actor (fls. 42 a 47):

Sobre el exceso de la facultad reglamentaria expresa que:

- La nulidad solicitada es improcedente, porque el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 reglamentado por el Decreto 917 de 1999, fue derogado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005.
- El artículo 41 de la Ley 100 de 1993 derogado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, modificó el artículo 209 del Código Sustantivo del Trabajo, que regulaba la tabla de valuación de incapacidades originadas por accidentes de trabajo y enfermedad profesional. Así, el Congreso de la República a través de la Ley 100 de 1993 estaba facultado para modificar el Código Sustantivo del Trabajo; estima en todo caso que el cuestionamiento sobre si la Ley 100 de 1993 puede modificar códigos, es un asunto de competencia de la acción de inconstitucionalidad.
- El manual único de calificación de invalidez del Decreto 917 de 1999 se aplica a hechos por enfermedad de origen común y profesional, en tanto que el artículo 209 del CST contenía una tabla de valuación que sólo estaba destinada a los trabajadores.
- Mediante la Ley 100 de 1993 se facultó al Gobierno Nacional para expedir el manual único de calificación de invalidez, que se aplica al régimen de pensiones para calificar la invalidez, los accidentes de trabajo, las enfermedades profesionales de los trabajadores afiliados al sistema general de riesgos profesionales y también tiene incidencia en los seguros y beneficios a discapacitados conforme a la Ley 361 de 1997.
- El manual tenía que cambiar las tablas del artículo 209 del CST, puesto que ya estaban revaluadas y debían ser actualizadas, bajo las facultades otorgadas por la Ley 100 de 1993.
- Las Leyes 100 de 1993 y 692 de 2005 son las normas habilitantes que permitieron la expedición del manual único de calificación de invalidez, Decreto 917 de 1999, que estableció los criterios para calificar y ponderar el

---

<sup>3</sup> Ahora Ministerio de Salud y de la Protección Social por disposición de la Ley 1444 de 2011.

estado de pérdida de la aptitud laboral y actualizó la normatividad sobre la valuación del porcentaje.

- El Decreto 917 de 1999 contiene una normatividad de avanzada en comparación con las tablas previstas en el CST, que desconocía la valoración del entorno social y personal del trabajador, a diferencia de lo expresado por el demandante, quien considera que la norma no tiene en cuenta *“la calificación integral y social de las personas”* (fl. 45).

Indica sobre el cargo relativo a la falta de competencia del Presidente de la República que:

- La norma que habilitó la expedición del Decreto 917 de 1999 fue el artículo 41 de la Ley 100 de 1993.
- La mención efectuada en el decreto demandado, del artículo 5 de la Ley 361 de 1997, hace referencia a la necesidad de dotar con un carné a las personas con discapacidad afiliadas al sistema de seguridad social en salud, para cuyo efecto el régimen contributivo o subsidiado debe acudir a los criterios técnicos previstos en el manual único para la calificación de la invalidez.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La Procuraduría Segunda Delegada ante el Consejo de Estado solicita que esta Sala se declare inhibida para conocer el fondo del asunto (fls. 54 a 60), al considerar que:

- El Decreto 917 de 1999, manual de único para la calificación de invalidez está conformado por tres libros que desarrollan la deficiencias, las discapacidades y la minusvalías.
- Los cargos propuestos por el actor contra el decreto demandado, imposibilitan su control de legalidad porque en el asunto bajo estudio, no se observa un problema de competencia del ejecutivo para reglamentar el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, norma mediante la cual se autorizó al ejecutivo para expedir el manual de único para la calificación de invalidez.
- El demandante solicitó la nulidad del Decreto 917 de 1999 como un todo, pero omitió señalar las razones por las cuales considera que el articulado del citado decreto es contrario a la Constitución y a la ley, presupuesto necesario para que se pueda proferir un fallo de fondo en la acción de simple nulidad.
- El accionante demanda el decreto en cita, sin señalar concretamente los contenidos normativos que en su criterio vulneran el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, por lo que es imposible la comparación entre cada artículo y los preceptos señalados como violados.
- La falta de precisión sobre qué normas del decreto demandado violan del ordenamiento superior, ni la forma en la que es vulnerado, tornan la demanda en inepta por lo que *“resulta imposible un examen de legalidad sobre la base de la globalidad, la vaguedad y la indeterminación conceptual de la totalidad del Decreto 917”* (fl. 59 vto.)
- En aplicación del principio *mutatis mutandis*, siguiendo lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-1168 de 2001 sobre la acción de inconstitucionalidad, al no cumplirse la carga mínima en la argumentación de la demanda, la formulación vaga y abstracta de los motivos de inconstitucionalidad, sin acusar específicamente la disposición, impide que se pueda proferir un pronunciamiento de fondo.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

### Cuestión previa

#### De la vigencia del artículo 41 de la Ley 100 de 1993

Manifestó el Ministerio de la Protección Social que la nulidad solicitada por la parte actora es improcedente porque el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 fue derogado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005.

Al respecto, la Sala observa que el texto original del artículo señalaba:

*“ARTÍCULO 41. El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de la invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, que deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación, para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de la capacidad laboral.”*

El Decreto Ley 266 de 2000 modificó el artículo en cita, pero fue declarado inexecutable mediante la sentencia C-1316 de 2000<sup>4</sup>.

Posteriormente la Ley 962 de 2005 *“Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”*, artículo 52, modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, disponiendo:

*“ARTÍCULO 52. DETERMINACIÓN DE LA PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL Y GRADO DE INVALIDEZ. El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, quedará así:*

*“Artículo 41. El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, vigente a la fecha de calificación, que deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación, para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su capacidad laboral.*

*Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, a las Administradoras de Riesgos Profesionales, ARP, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y a las Entidades Promotoras de Salud, EPS, determinar en primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de las contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación, dentro de los cinco (5) días siguientes a la manifestación que hiciere sobre su inconformidad, se acudirá a las Juntas de Calificación de Invalidez del orden regional, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales.*

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

---

<sup>4</sup> Magistrado Ponente, Carlos Gaviria Díaz.

*Cuando la incapacidad declarada por una de las entidades antes mencionadas (ISS, ARP o aseguradora) sea inferior en no menos del diez por ciento (10%) a los límites que califican el estado de invalidez, tendrá que acudir en forma obligatoria a la Junta Regional de Calificación de Invalidez por cuenta de la entidad. Estas juntas son organismos de carácter interdisciplinario cuya conformación podrá ser regionalizada y el manejo de sus recursos reglamentado por el Gobierno Nacional de manera equitativa.*

*PARÁGRAFO 1o. Para la selección de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de pérdida de la capacidad laboral y de invalidez, el Ministerio de la Protección Social tendrá en cuenta los siguientes criterios: La selección se hará mediante concurso público y objetivo, cuya convocatoria se deberá hacer con no menos de dos (2) meses de antelación a la fecha del concurso e incluirá los criterios de ponderación con base en los cuales se seleccionará a los miembros de estos organismos. La convocatoria deberá publicarse en medio de amplia difusión nacional.*

*Dentro de los criterios de ponderación se incluirán aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, el cual se realizará a través de una entidad académica de reconocido prestigio.*

*Los resultados del concurso serán públicos y los miembros de las Juntas serán designados por el Ministro de la Protección Social, comenzando por quienes obtuvieran mayor puntaje.*

*El proceso de selección de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez se financiará con recursos del Fondo de Riesgos Profesionales.*

*PARÁGRAFO 2o. Las entidades de seguridad social y los miembros 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."*

Luego el Decreto Ley 19 de 2012, "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública" nuevamente modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, y señaló:

*"ARTICULO 142. CALIFICACIÓN DEL ESTADO DE INVALIDEZ. El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, quedará así:*

*"Artículo 41. Calificación del Estado de Invalidez. El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de invalidez vigente a la fecha de calificación. Este manual será expedido por el Gobierno Nacional y deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su capacidad laboral.*



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

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

*Cuando la incapacidad declarada por una de las entidades antes mencionadas (ISS, Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones -, ARP, aseguradora o entidad promotora de salud) sea inferior en no menos del diez por ciento (10%) a los límites que califican el estado de invalidez, tendrá que acudir en forma obligatoria a la Junta Regional de Calificación de Invalidez por cuenta de la respectiva entidad.*

*Para los casos de accidente o enfermedad común en los cuales exista concepto favorable de rehabilitación de la Entidad Promotora de Salud, la Administradora de Fondos de Pensiones postergará el trámite de calificación de Invalidez hasta por un término máximo de trescientos sesenta (360) días calendario adicionales a los primeros ciento ochenta (180) días de incapacidad temporal reconocida por la Entidad Promotora de Salud, evento en el cual, con cargo al seguro previsional (sic) de invalidez y sobrevivencia o de la entidad de previsión social correspondiente que lo hubiere expedido, la Administradora de Fondos de Pensiones otorgará un subsidio equivalente a la incapacidad que venía disfrutando el trabajador.*

*Las Entidades Promotoras de Salud deberán emitir dicho concepto antes de cumplirse el día ciento veinte (120) de incapacidad temporal y enviarlo antes de cumplirse el día ciento cincuenta (150), a cada una de las Administradoras de Fondos de Pensiones donde se encuentre afiliado el trabajador a quien se le expida el concepto respectivo, según corresponda. Cuando la Entidad Promotora de Salud no expida el concepto favorable de rehabilitación, si a ello hubiere lugar, deberá pagar un subsidio equivalente a la respectiva incapacidad temporal después de los ciento ochenta (180) días iniciales con cargo a sus propios recursos, hasta cuando se emita el correspondiente concepto.  
Inciso. Adicionado por el art. 18, Ley 1562 de 2012.*

*Parágrafo 1. Para la selección de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, el Ministerio del Trabajo tendrá en cuenta los siguientes criterios:*

*La selección se hará mediante concurso público y objetivo, cuya convocatoria se deberá hacer con no menos de dos (2) meses de antelación a la fecha del concurso e incluirá los criterios de ponderación con base en los cuales se seleccionará a los miembros de estos organismos. La convocatoria deberá publicarse en un medio de amplia difusión nacional.*

*Dentro de los criterios de ponderación se incluirán aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, el cual se realizará a través de una entidad académica de reconocido prestigio. Los resultados del concurso serán públicos y los miembros de las Juntas serán designados por el Ministro del Trabajo, comenzando por quienes obtuvieran mayor puntaje.*

*La conformación de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez podrá ser regionalizada y el manejo de sus recursos será reglamentado por el Gobierno Nacional de manera equitativa. El proceso de selección de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez se financiará con recursos del Fondo de Riesgos Profesionales.*

*Parágrafo 2. Las entidades de seguridad social, los miembros de las Juntas Regionales y Nacional 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"*

Finalmente, el art. 18 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."*, adicionó un inciso al artículo 41 de la Ley 100 de 1993, así:

*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.*

Como se observa de la exposición de las modificaciones del artículo 41 de la Ley 100 de 1993, el contenido del inciso primero de la versión original del artículo se ha mantenido, así aunque la referida norma haya sido derogada por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, el Decreto 917 de 1999, acto administrativo acusado de nulidad, no ha perdido su fuerza ejecutoria, pues su fundamento de derecho, esto el contenido material del artículo 41 de la Ley 100 de 1993-, no ha desaparecido.

En todo caso, la pérdida de fuerza ejecutoria no inhibe al juez administrativo para que se pronuncie sobre la legalidad del acto administrativo, pues según lo ha manifestado reiteradamente esta Corporación “es suficiente que una norma jurídica de carácter general haya tenido vigencia por un pequeño lapso, para que la jurisdicción de lo contencioso ante una demanda en su contra deba pronunciarse sobre su legalidad”<sup>5</sup>. Igualmente esta Corporación ha manifestado reiteradamente que la derogatoria de una norma no tiene efectos retroactivos, mientras que la declaratoria de nulidad sí, en este orden, es posible efectuar el control de legalidad de un acto administrativo a través de la acción de simple nulidad por el tiempo en el que tuvo efectos, en razón de las situaciones jurídicas particulares que se pudieron consolidar. Así se manifestó en sentencia del 2 de noviembre de 2001:

*“El Consejo de Estado reiteradamente ha sostenido que la derogatoria de un acto administrativo o su decaimiento no significan que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo pierda la competencia para decidir sobre su legalidad y declarar su nulidad, si es del caso. Durante la vigencia los actos administrativos de carácter general producen efectos, crean situaciones particulares y concretas y es posible que aún no estén consolidadas, por lo cual si con ese acto se vulneró el orden jurídico la única forma de restablecerlo a plenitud es con la declaratoria de nulidad, porque los efectos de tal declaración se remontan al momento de su entrada en vigencia, mientras que la derogatoria surte efectos hacia el futuro.”<sup>6</sup>*

Además de lo anteriormente expuesto y de conformidad con el derecho de acceso a la administración de justicia (artículo 229 de la Constitución Política) y el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal (art. 228 de la CP), la falta de mención en la demanda (teniendo en cuenta que ésta se presentó el 7 de septiembre de 2006) de que la Ley 962 de 2005 había modificado el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, no inhibe a esta Sala para pronunciarse de fondo, como se explicó con anterioridad.

#### **Del concepto de violación de la demanda**

En primer término debe señalar la Sala que el numeral 4 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo exige como requisito de la demanda la expresión de los fundamentos de derecho de las pretensiones, las normas violadas y la explicación del concepto de violación. No obstante, se ha entendido que este requisito no se debe entender con una rigurosidad tal que el juez se inhiba para pronunciarse fondo cuando la argumentación que hace el actor es inconsistente o confusa<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 4 de septiembre de 1998, M.P. Dr. Julio Correa Restrepo, proceso con radicado No. 8727.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 2 de noviembre de 2001, M.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa, proceso con radicado No. 11001-03-27-000-2001-0011- 01(11857).

<sup>7</sup> En este mismo sentido se pueden consultar las sentencias del 3 de noviembre de 2011, proceso con radicado No. 11001-03-25-000-2009-00050-00(0999-09), M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila y del 2 de septiembre de 2010, proceso con radicado 15001-23-31-000-1998-00675-01, M.P. María Claudia Rojas Lasso.

Dicha exigencia está dirigida a que el actor tiene la obligación de identificar las normas que considera violadas y explicar en qué consiste dicha vulneración, argumentos que determinan el marco en el cual el juez estudiara la legalidad de la norma demandada, pues el control de legalidad del precepto acusado no se puede hacer frente a la integralidad del ordenamiento jurídico, salvo que “*el juez administrativo advierta violación de un derecho fundamental constitucional de aplicación inmediata, deberá proceder a su protección*”, como lo consideró la Corte Constitucional en la sentencia C-197 de 1999, al declarar la exequibilidad condicionada del numeral 4 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo.

En el presente caso, el Ministerio Público solicita que se profiera un fallo inhibitorio porque considera que en los cargos propuestos por el actor no se observa un problema de competencia del Gobierno Nacional para reglamentar el artículo 41 de la Ley 100 de 1993. Igualmente indica que no se señalaron las razones ni los contenidos normativos del Decreto 917 de 1999 que el actor consideraba violaban el artículo 41 *ídem*.

Al respecto estima la Sala para la Sala es pertinente precisar que de la lectura de la demanda se observa que el actor señaló las normas que considera violadas, esto es, los artículos 41 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 5 de la Ley 361 de 1997, y que indicó dos cargos de violación contra el decreto acusado, denominados “exceso en el uso de las facultades de reglamentación” y “justificación de facultades inexistentes para expedir el Decreto 917 de 1999”, los cuales como se explicó anteriormente se abordarán como exceso de la facultad reglamentaria y falta de competencia del Presidente de la República.

De manera que para el caso en análisis considera la Sala que sí está establecido el marco dentro del cual debe estudiarse la legalidad del acto administrativo demandado, de conformidad con los cargos formulados por el actor, los cuales se circunscriben a la comparación del decreto acusado frente a los artículos 41 de la Ley 100 de 1993 y 5 de la Ley 361 de 1997.

#### **De la indebida representación del accionante**

En el escrito de la demanda obra como actor el señor Ricardo Álvarez Cubillos, quien presuntamente actúa a través del abogado Saturnino Cubillos González; sin embargo no se aportó el poder que faculta al citado profesional del derecho para actuar en representación del señor Álvarez Cubillos, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 del CCA se declarará probada de oficio la excepción de indebida representación del accionante.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la acción de simple nulidad, es pública, en tanto según el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, “*Toda persona podrá solicitar por sí o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos*”; en el presente caso aunque no esté acreditado el mandato, en virtud del cual dice accionar el abogado Saturnino Cubillos González, para la Sala éste no es un impedimento procesal para resolver de fondo, pues al ser pública la acción de nulidad, cuyo objeto es la protección de la legalidad en abstracto, se puede tener el abogado en comento como actor.

Visto entonces que no está acreditado impedimento procesal alguna que inhiba a esta Sala para pronunciarse, se procederá al estudio de fondo de la presente solicitud de nulidad.

## Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si el Decreto 917 de 1999 es nulo por cuando el Gobierno Nacional presuntamente incurrió en exceso de la facultad reglamentaria y falta de competencia.

Para desarrollarlo la Sala abordará los siguientes temas: exceso de la facultad reglamentaria, falta de competencia y manual de calificación de invalidez

### 1. Del exceso de la facultad reglamentaria

Esta Sección ha considerado que la potestad reglamentaria es la facultad constitucional que se atribuye de manera permanente al Gobierno Nacional para la expedición de disposiciones jurídicas de contenido general y abstracto para la efectiva ejecución de la ley. A través de esta facultad se desarrollan las reglas y principios que fija la ley que se reglamenta y, en algunos casos, la completa en aquellos detalles y pormenores necesarios para su aplicación, sin que pueda en ningún caso entrar a modificarla, ampliarla, restringirla en su contenido o alcance<sup>8</sup>.

De igual manera en sentencia del 14 de octubre de 2010<sup>9</sup> se indicó que:

*“La potestad reglamentaria ha sido definida como “la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley ... [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real” y que se concreta en la expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley.*

*Toda facultad de regulación que tenga como contenido expedir normas para la cumplida ejecución de las leyes, pertenece, en principio, por atribución constitucional, al Presidente de la República quien expide normas de carácter general, subordinadas a la ley y orientadas a permitir su cumplida aplicación y que revisten, además, una forma especial, pues se expiden con la firma del Presidente y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo<sup>10</sup>.*

*Esta Corporación igualmente se ha referido al ejercicio de la potestad reglamentaria en los siguientes términos:*

*“El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, confiere al Presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones, órdenes y demás actos administrativos necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. El ejercicio del poder reglamentario obliga al Gobierno a desarrollar no sólo el texto de la Ley, sino también su contenido implícito, su finalidad específica, para que cumpla de la mejor manera con sus objetivos. Debe tenerse presente que esta facultad tiene su primer límite en la ley que va a reglamentar, es ella la que establece el marco dentro del cual se ejerce, de tal forma que no puede el Presidente de la República crear una disposición no contenida en aquella, ni modificarla para restringir o*

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 6 de abril de 2011, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, proceso con radicado No. 11001032500020060013300 y con número interno 2085-2006.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, proceso con radicado 110010327000200400088 00 y con número interno (0273-2007) En este mismo sentido se puede consultar la sentencia del 6 de abril de 2011, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, proceso con radicado No. 11001032500020060013300 y con número interno 2085-2006.

<sup>10</sup> Sentencia C-805/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

extender su alcance, ni mucho menos contrariar su espíritu o finalidad, de lo contrario invadiría competencias que le corresponden al Congreso (...)"<sup>11</sup>. (Resaltado fuera de texto)

Como se lee de la jurisprudencia anteriormente expuesta, el límite de la facultad reglamentaria se encuentra en la ley objeto de desarrollo, de modo que el Presidente de la República no puede contrariar el sentido de la norma reglamentada.

## **2. Falta de competencia**

Sobre la competencia material como elemento del acto administrativo, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo se pronunció en fallo del 11 de diciembre de 2012 al considerar que:

*“De acuerdo con el artículo 122 constitucional “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento (...)”. De ahí que el servidor público o el particular en ejercicio de funciones administrativas, deba actuar siempre dentro de los límites de sus atribuciones; por lo tanto, el acto administrativo debe ser expedido por quien tenga aptitud legal para ello.*

*Dada la naturaleza de orden público de las reglas jurídicas<sup>12</sup> que atribuyen la competencia, el vicio de incompetencia es el más grave de todas las formas de ilegalidad de un acto administrativo<sup>13</sup>.*

*Así, cuando una autoridad pública adopta una decisión sin estar facultada legalmente para ello, la falta de competencia se configura como vicio que invalida el acto administrativo. Esta causal (art. 84 CCA) se configura al desconocerse cualquiera de los elementos que la componen, a saber: 1) cuando no se tiene atribución sustancial para la expedición del acto (competencia material); 2) cuando el acto sólo puede emitirse dentro de una jurisdicción (competencia territorial) y, 3) cuando se fija un tiempo determinado para su expedición (competencia temporal).*

*La gravedad de este vicio, que comporta a su vez una transgresión al principio de legalidad, faculta al juzgador para declarar la nulidad del acto administrativo, incluso oficiosamente en el evento en que la causal se*

---

<sup>11</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sent. del 5 de mayo de 2003. Radicación número: 11001-03-27-000-2002-0044-01(13212). C.P.: Ligia López Díaz. Actor: Mónica Mariana de Jesús Reyes Rodríguez.

<sup>12</sup> Las reglas jurídicas fundamentales en materia de competencia, según Cassagne, son las siguientes: “1) La competencia debe surgir de una norma, de rango constitucional, legal o reglamentario. 2) Su ejercicio constituye una obligación para el órgano o sujeto estatal y es irrenunciable en atención al interés público que motiva su establecimiento. 3) En principio es inderogable e improrrogable salvo que la avocación o delegación fueren procedentes.”. Juan Carlos Cassagne, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Colección Internacional. Abeledo Perrot. Pontificia Universidad Javeriana. Novena Edición. Pág. 188.

<sup>13</sup> Así se ha señalado, entre otras sentencias: Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, Sección Tercera, sentencia del 16 de diciembre de 1994, Exp. 7879, C.P. Carlos Betancur Jaramillo; sentencia de mayo 11 de 1999, Exp. 10.196. C.P. Ricardo Hoyos Duque; sentencia de 16 de febrero de 2006, rad. 13001-23-31-000-1988-07186-01(13414), C.P. Ramiro Saavedra Becerra; sentencia de 25 de febrero de 2009, rad. 73001-23-31-000-1997-05889-01(16493) y sentencia de 15 de abril de 2010, rad. 76001-23-31-000-1995-01791-01(18292), C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Las anteriores providencias citadas en sentencia de la Sección Tercera de 25 de mayo de 2011, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, rad. 25000-23-26-000-2000-0580-02 (23.650).

*encuentre debidamente demostrada y no haya sido invocada en la demanda*<sup>14, 15</sup>

### **3. Manual único de calificación de invalidez**

El artículo 209 del Código Sustantivo del Trabajo cuando estaba vigente establecía la valuación de incapacidades permanentes por accidentes de trabajo, en un listado de patologías o pérdidas asociadas con el porcentaje correspondiente a la incapacidad.

Posteriormente el Instituto Colombiano de Seguros Sociales expidió el Acuerdo 258 de 1967 *“que ... se constituyó en la herramienta con la cual se calificó durante muchos años la pérdida funcional por accidente de trabajo o enfermedad profesional de sus afiliados en calidad de trabajadores cotizantes.”*<sup>16</sup>

Luego el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social profirió el Decreto 776 de 1987 *“Por el cual se modifica la tabla de evaluación de incapacidades resultantes de accidentes de trabajo, contenida en el artículo 209 del Código sustantivo del Trabajo.”*, artículo cuyos destinatarios eran trabajadores dependientes no afiliados al Instituto de Seguros Sociales.

Ahora bien, con el establecimiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993, el artículo 41 dispone que el estado de invalidez se determina con base en el manual único para la calificación de invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, que debe contemplar los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de la capacidad laboral.

Dicho manual estuvo contenido inicialmente en el Decreto 692 de 1995 y posteriormente en el Decreto 917 de 1999, cuyo es objeto determinar la pérdida de la capacidad laboral de cualquier origen y sus destinatarios son todos los habitantes del territorio nacional, los trabajadores de los sectores público, oficial, semioficial, en todos los órdenes, y del sector privado en general (art. 1).

En la exposición de motivos del citado decreto (Cd. No. 5) se señaló que uno de los hechos relevantes que motivó el establecimiento de un único sistema de calificación de invalidez en la Ley 100 de 1993, fue la multiplicidad de regímenes existentes antes de 1993. En efecto, en dicho documento se dijo lo siguiente:

*“Durante el cuatrienio 1995-1998 se puso en marcha el Sistema de Calificación de Invalidez, fundamentado en el mandato de la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios. No obstante, el sistema en sus instrumentos y procedimientos requiere de un ajuste que permita mejorar sus resultados de forma eficiente, razón por la cual se plantea la necesidad de revisar y actualizar el Decreto 692 de 1995.*

(...)

*Es necesario recordar la multiplicidad de regímenes que existían antes de 1993 para realizar la evaluación de pérdida de la capacidad laboral en el país, en el diferentes grupos de afiliados y beneficiarios, algunos de ellos aún vigentes debido a su exclusión de la Ley 100/93. Ejemplo de ello son:*

<sup>14</sup> En este sentido se pronuncia la sentencia citada de 25 de mayo de 2011. Exp. 23.650.

<sup>15</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 11 de diciembre de 2012, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, exp. 11001-03-25-000-2005-00012-00

<sup>16</sup> *Ídem.*

- a) *La población afiliada al Instituto de Seguros Sociales, se calificaba con el Acuerdo 258 del Instituto de Seguros Sociales, 1967.*
- b) *La población no afiliada se calificaba con el Código Sustantivo del Trabajo, artículo 209.*
- c) *La población del Magisterio, se calificaba con el Acuerdo 258 del Instituto de Seguros Sociales, 1967.*
- d) *Los trabajadores de Ecopetrol, se calificaban con el Código Sustantivo del Trabajo, artículo 209.*
- e) *Las Fuerzas Militares califican con el Decreto 94 de 1989.*
- f) *Aseguramiento privado, según lo contenido en la póliza.*

*Estos manuales por su obsolescencia técnica y circunscribirse a la reparación del daño registrado en un menú de lesiones, carecían de fundamentación holística el calificado, ocasionaban inequidad en el proceso y el resultado de la calificación y la compensación de calificados.*

- 4. *Por todo lo anterior la Ley 100 de 1993 en su Libro 1, Capítulo III, artículos 38,40 y 41, estableció que la Calificación de Invalidez se debe hacer con base en el "Manual Único de Calificación de Invalidez", el cual contemplaría "los criterios técnicos de evaluación, para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de la capacidad laboral".*

*Igualmente se indicó que la discapacidad era un grave problema de salud que no contaba con un sistema de detección oportuno, ni con un método de información unificado, así se resaltó que la población discapacitada requería de "una eficiente evaluación de capacidad laboral, para determinar tanto su rehabilitación integral como las erogaciones económicas a que haya lugar para su atención y compensación por las organizaciones de la seguridad social." (fl.301 cd. 5).*

*Ahora bien, a efectos de comprender el campo de aplicación del Decreto 917 de 1999, se resalta que define los criterios para la calificación integral de invalidez, señalando que se tienen en cuenta los componentes funcionales biológico, psíquico y social del ser humano, así como las consecuencias de la enfermedad, el accidente o la edad (art. 7), dichos criterios también están contenidos en el Manual de Calificación de la Asociación Médica Americana AMA.*

*Dichos componentes se definen a través de las categorías de deficiencia, discapacidad y minusvalía, que a su vez significan:*

*La deficiencia se define como "toda pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica, que pueden ser temporales o permanentes, entre las que se incluyen la existencia o aparición de una anomalía, defecto o pérdida producida en un miembro, órgano, tejido u otra estructura del cuerpo humano, así como también los sistemas propios de la función mental. Representa la exteriorización de un estado patológico y en principio refleja perturbaciones a nivel del órgano." (art. 7, lit. a)*

*La discapacidad como "toda restricción o ausencia de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano, producida por una deficiencia, y se caracteriza por excesos o insuficiencias en el desempeño y comportamiento en una actividad normal o rutinaria, los cuales pueden ser temporales o permanentes, reversibles o irreversibles, y progresivos o regresivos. Representa la objetivación de la deficiencia y por tanto, refleja alteraciones al nivel de la persona." (art. 7, lit. b)*



Y la minusvalía como “*toda situación desventajosa para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o una discapacidad que lo limita o impide para el desempeño de un rol, que es normal en su caso en función de la edad, sexo, factores sociales, culturales y ocupacionales. Se caracteriza por la diferencia entre el rendimiento y las expectativas del individuo mismo o del grupo al que pertenece. Representa la socialización de la deficiencia y su discapacidad por cuanto refleja las consecuencias culturales, sociales, económicas, ambientales y ocupacionales, que para el individuo se derivan de la presencia de las mismas y alteran su entorno.*”

**La situación concreta a decidir.**

En síntesis el accionante formula los siguientes cargos de nulidad contra el Decreto 917 de 1999:

**1.Exceso de la facultad reglamentaria**

El actor estructura el presunto exceso de la potestad reglamentaria del Presidente de la República en tres aspectos:

1.1 En primer término estima que el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 sólo faculta al Gobierno Nacional para determinar los criterios técnicos de evaluación, calificando la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de la capacidad laboral, que según el actor deben corresponder a los criterios de valoración médico laborales mediante los cuales se pudiera emitir un juicio clínico laboral, a través de un dictamen descriptivo, en el que se determine la naturaleza de la lesión, consecuencias, tiempo de incapacidad, secuelas si es apto para el trabajo o para toda actividad.

1.2 De otro lado, considera que el Gobierno Nacional interpretó erróneamente el artículo 41 *ídem* porque se limitó a definir los porcentajes de pérdida de la capacidad funcional, sin determinar la incidencia en la capacidad laboral.

1.3 Finalmente analiza que el Gobierno Nacional, al establecer unas nuevas tablas de valuación del porcentaje de pérdida de capacidad laboral, desconoció que éstas ya estaban previstas en el artículo 209 del Código Sustantivo del Trabajo y el Acuerdo 258 de 1967 del Instituto de Seguros Sociales.

**2.La falta de competencia**

Indica el accionante que el decreto demandado fue proferido con fundamento en facultades inexistentes, puesto que se expresa en el encabezado que se expide en uso de las facultades conferidas en el artículo 5 de la Ley 361 de 1997, norma que según el actor no establece un procedimiento habilitante para regular el Manual de Calificación de Pérdida de la Capacidad Laboral, sino que se refiere a la necesidad de dotar con un carné a las personas con discapacidad afiliadas al sistema general de seguridad social en salud.

**Análisis de los cargos**

Para desatar el problema jurídico frente a los dos cargos propuestos por el demandante, la Sala precisa sobre el punto 1.1 que la censura del actor sobre el contenido del Decreto 917 de 1999, se concreta en que a su juicio la reglamentación debería contener solamente *criterios médico laborales* que den lugar a un *dictamen médico laboral*, y no tablas porcentuales; al respecto, en primera medida observa la Sala que el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, norma

reglamentada, dispone que se deben establecer unos criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su capacidad laboral.

Ahora bien, dichos criterios técnicos de evaluación están enunciados en el artículo 7 del Decreto 917 de 1999, el cual señala que para efecto de la calificación integral de la invalidez se tienen en cuenta los componentes funcionales biológico, psíquico y social del ser humano, entendidos en términos de las consecuencias de la enfermedad, el accidente o la edad, y definidos como deficiencia, discapacidad y minusvalía.

Como se expuso en el acápite sobre el Manual Único de Calificación de Invalidez, la *deficiencia* se define como toda pérdida o anormalidad de una estructura o función; la *discapacidad* como la restricción o ausencia de la capacidad para realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano, y la *minusvalía* es toda situación desventajosa consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad.

De otro lado en el Manual se entiende por capacidad laboral del individuo el conjunto de habilidades, destrezas, aptitudes y potencialidades de orden físico, mental y social, que le permiten desempeñarse en un trabajo habitual (art. 2. lit. c); y éste se define como el oficio, labor u ocupación que desempeña el individuo con su capacidad laboral, entrenamiento o formación técnica o profesional, recibiendo una remuneración equivalente a un salario o renta (art. 2, lit. d)

También se considera pertinente resaltar que el artículo 4 del Decreto 917 de 1999 prevé que el procedimiento para emitir el dictamen que contiene la calificación de invalidez debe fundamentarse en:

- La relación de los hechos que dieron lugar al accidente, la enfermedad o la muerte, indicando las circunstancias de modo, tiempo y lugar (lit. a).
- El diagnóstico clínico de carácter técnico-científico, soportado en las historias clínicas y ocupacional (lit. a).
- Establecido el diagnóstico clínico se determina la pérdida de la capacidad laboral y luego se procede a la calificación integral de la invalidez (lits. b y c).

Igualmente el citado artículo dispone que el dictamen debe contener el origen de la enfermedad, el accidente o la muerte, el grado de pérdida de la capacidad laboral causado por el accidente o la enfermedad, la fecha de estructuración de la invalidez y la fundamentación con base en el diagnóstico y demás informes adicionales (lit. c).

En este orden de ideas, se determina que no asiste razón al actor, al considerar que el Decreto 917 de 1999 debería contener solamente los criterios para elaborar un *juicio clínico laboral*, pues lo que dispone el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 es que se deben establecer los criterios técnicos de evaluación para calificar la pérdida de capacidad laboral, de manera que, -se resalta- dicha pérdida sólo se puede establecer en términos cuantitativos para efectos de determinar las prestaciones sociales a que haya lugar, siendo insuficiente que solamente se realizara una valoración médico laboral, como lo pretende el actor.

Así en el decreto se dispone que en el procedimiento para emitir el dictamen de calificación de invalidez, una de las sub-etapas es la elaboración del diagnóstico

clínico de carácter técnico-científico, a partir del cual se determina la pérdida de la capacidad laboral y la calificación integral de la invalidez.

A partir del análisis que viene de efectuarse, la Sala establece que los argumentos del actor en los que funda la solicitud de nulidad por exceso de la facultad reglamentaria, carecen de asidero, pues a partir del análisis del artículo 41 de la Ley 100 de 1993, del Decreto 917 de 1999 y de sus antecedentes administrativos, es claro que la censura del accionante corresponde a apreciaciones subjetivas que no demuestran el supuesto exceso de la facultad reglamentaria por parte del Gobierno Nacional.

Frente al punto 1.2, relativo a la afirmación del actor sobre que el Decreto 917 de 1999 solamente define los porcentajes de pérdida de capacidad funcional, sin determinar la incidencia en la “capacidad laboral”, considera el Despacho que el citado decreto sí contiene una noción genérica de la pérdida de capacidad laboral, relacionada con la idea del ser humano como ser integral, de manera que aquella pérdida no es textual, pues la capacidad laboral es una expresión convencional que no se puede entender con una mirada utilitaria del trabajo. En ese orden de ideas, lo que hace el decreto es medir no solamente la pérdida funcional relacionada con la deficiencia, sino que también evalúa la discapacidad y la minusvalía, criterios que permiten tener en cuenta al ser humano en su integralidad, de conformidad con los componentes funcionales biológico, psíquico y social.

Dicha concepción integral del ser humano en su integralidad está acorde con la dignidad humana, que es un atributo inherente de la persona y cuyo reconocimiento no depende de la adhesión del individuo a una labor específica, sino que entiende la capacidad laboral desde una concepción más amplia que comprende se reitera los aspectos biológico, psíquico y social del ser humano.

Se estima necesario resaltar sobre la dignidad humana que la Corte Constitucional en la sentencia C-075 de 2007<sup>17</sup> manifestó que:

*“Esta Corporación ha expresado que la dignidad humana es un valor superior y un principio fundante del Estado Social de Derecho, conforme al cual todas las personas deben recibir un trato acorde con su naturaleza humana.<sup>18</sup> Ha señalado la Corte que “.. dentro del sistema constitucional colombiano, el principio de dignidad constituye el centro axiológico a partir del cual se derivan las obligaciones de protección, respeto y promoción de los derechos constitucionales y el aseguramiento del cumplimiento de los deberes constitucionales, bajo la égida del orden justo.”<sup>19</sup>*

*Para la Corte, “[p]or dignidad se entiende la supremacía que ostenta la persona como atributo inherente a su ser racional, cuya valoración y reconocimiento no*

---

<sup>17</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>18</sup> Cfr. Sentencia T-386 de 2002. En el sentido aquí expresado, la Corte, en sentencia C-239 de 1997, manifestó: “La dignidad humana ... es en verdad principio fundante del Estado, ... que más que derecho en sí mismo, es el presupuesto esencial de la consagración y efectividad del entero sistema de derechos y garantías contemplado en la Constitución”. En la Sentencia T-792 de 2005, en relación con la dignidad de la persona se expresó: “Así pues, es un deber que comporta por parte del Estado y de sus autoridades, la adopción de medidas y políticas que se encaminen a garantizar un trato acorde a la condición de seres humanos, a todos y cada uno de los miembros de la sociedad.”

<sup>19</sup> Sentencia C-684 de 2005.

*puede estimarse como la causa o el efecto de alguien o de algo (es decir, como objeto), sino como un fin superior que subyace en sí mismo.*<sup>20</sup>

*En la jurisprudencia constitucional<sup>21</sup> la dignidad humana se ha tratado como expresión de la autonomía individual<sup>22</sup>, como expresión de ciertas condiciones materiales de existencia<sup>23</sup>, o como expresión de la intangibilidad de la integridad física y mora<sup>24</sup>. En ese contexto, la previsión constitucional conforme a la cual el Estado se encuentra fundado en el respeto a la dignidad humana (C.P. art. 1.), impone a las autoridades públicas el deber de adoptar las medidas de protección indispensables para salvaguardar los bienes jurídicos que definen al hombre como persona”.*

En este orden de ideas, se destaca que aunque el actor pretende exponer un argumento garantista y protector, realmente deshumaniza al individuo en su integralidad porque solamente lo ve como un instrumento afectado a una labor en concreto.

En lo que concierne al punto 1.3, relativo a que el Gobierno Nacional en el Decreto 917 de 1999 establece unas nuevas tablas de valuación de los porcentajes de pérdida de la capacidad laboral desconociendo el 209 del Código Sustantivo del Trabajo y el Acuerdo 258 de 1967 del Instituto de Seguros Sociales, se tiene que el artículo 209 fue derogado tácitamente por el Decreto Ley 1295 de 1994, como lo expresó la Corte Constitucional en la sentencia C-184 de 2010<sup>25</sup>, en la que se consideró:

*“El motivo por el cual los cargos de la demanda no son ciertos, radica en que las razones presentadas para sustentarlos parten de una interpretación irrazonable de las disposiciones acusadas, que muestra que el alcance regulador de las mismas no puede ser el que les atribuye la actora.*

*En efecto, como se ha dicho, la acusación central consiste en decir que en las normas demandadas el legislador otorgó al ejecutivo facultades extraordinarias para modificar el Código Sustantivo del Trabajo, justamente en sus artículos 209, 210 y 211. No obstante, el Decreto ley 1295 de 1994, cuyo artículo 44 aquí se demanda parcialmente, y que fue la primera de las normas acusadas en entrar en vigencia, derogó tácitamente dichos artículos 209, 210 y 211 del Estatuto Laboral<sup>26</sup>. Así las cosas, carece de toda lógica suponer que al mismo tiempo que dicho*

---

<sup>20</sup> Sentencia C-111 de 2006.

<sup>21</sup> En la sentencia T-881 de 2002, la Corte hizo una amplia exposición de la jurisprudencia constitucional sobre la dignidad de la persona.

<sup>22</sup> Ver sentencias T-532 de 1992, C-542 de 1993, C-221 de 1994, T-477 de 1995, T-472 de 1996, C-239 de 1997 o T-461 de 1998.

<sup>23</sup> Sentencias T-596 de 1992, T-124 de 1993, C-239 de 1997, T-296 de 1998, o T-556 de 1998.

<sup>24</sup> Ver sentencias T-461 de 1992, T-123 de 1994, o T-562 de 1999.

<sup>25</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>26</sup> El artículo 98 del Decreto ley 1295 de 1994 dispone la derogación tácita de todas las normas incompatibles con dicho Decreto, entre ellas los artículos 209, 210 y 211 del Código Sustantivo del Trabajo. Esta cláusula de derogatoria tácita fue declarada exequible por esta Corporación en la Sentencia C-313 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, en donde se dijo que la cláusula de derogación se imponía “*como requisito necesario para garantizar la compatibilidad entre la legislación anterior y la entrante, sin que por tal razón pueda decirse que en virtud de dicha disposición se han transformado contenidos sistemáticos propios de un código*”.

*Decreto derogaba los mencionados artículos, también le estuviera dando facultades al Gobierno para modificarlos.”*

Así las cosas, no asiste razón al accionante al afirmar que el Decreto 917 de 1999 reglamentario de la Ley 100 de 1993, desconoce el artículo 209 del CST, ya que éste, se reitera, fue derogado por el Decreto Ley 1295 de 1994, es decir, antes de la expedición del Decreto 917, de manera que carece de coherencia jurídica afirmar que una norma reglamentaria está viciada por desconocer un precepto que ya estaba derogado.

De otro lado en lo que respecta al Acuerdo 258 de 1967 del Instituto de Seguros Sociales, se tiene que dicho Acuerdo era el instrumento para la calificación de la pérdida funcional por accidente de trabajo o enfermedad profesional de los trabajadores afiliados; no obstante uno de los propósitos de la implementación de la Ley 100 de 1993 era unificar los regímenes anteriores de seguridad social e igualmente el objeto del artículo 41 *ídem* era estandarizar los criterios técnicos para la calificación de invalidez, así es claro que esta norma tampoco se encontraba vigente cuando se expidió el Decreto 917 de 1999. De modo que no asiste la razón al accionante en lo relacionado con la presunta violación del Acuerdo 258 de 1967.

Finalmente, sobre el segundo cargo relativo que en criterio del actor, el Decreto 917 de 1999 está viciado por falta de competencia del Gobierno Nacional, porque citó en el encabezado que era proferido en uso de unas facultades constitucionales y legales inexistentes presuntamente conferidas por el artículo 5 de la Ley 361 de 1997.

A este respecto se señala que el citado artículo dispone:

*“ARTÍCULO 5o. Las personas con limitación deberán aparecer calificadas como tales en el carné de afiliado al Sistema de Seguridad en Salud, ya sea el régimen contributivo o subsidiado. Para tal efecto las empresas promotoras de salud deberán consignar la existencia de la respectiva limitación en el carné de afiliado, para lo cual solicitarán en el formulario de afiliación la información respectiva y la verificarán a través de diagnóstico médico en caso de que dicha limitación no sea evidente. Dicho carné especificará el carácter de persona con limitación y el grado de limitación moderada, severa o profunda de la persona. Servirá para identificarse como titular de los derechos establecidos en la presente Ley. El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud realizará las modificaciones necesarias al formulario de afiliación y al carné de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud con el objeto de incorporar las modificaciones aquí señaladas. Lo dispuesto en este artículo se entiende sin perjuicio de las políticas que con relación a las personas con limitación establezca el "Comité Consultivo Nacional de las Personas con Limitación" a que se refiere el artículo siguiente.”*

De otro lado, en la exposición de motivos del decreto demandado se manifestó que *“se incluyó el artículo 5 de la Ley 361 de 1997 dentro del campo de aplicación, con el objeto de unificar el Sistema de Calificación de la Invalidez vigente en la seguridad social colombiana, mediante la obligación de utilizar esta herramienta para el uso de los profesionales que certificarán las discapacidades y limitación de las personas que requieran carnet de discapacidad que menciona dicha ley. Esto permite ampliar la cobertura de calificación de invalidez.”* (fl. 295, cd. 5).

En este orden de ideas se considera que lo pretendido por el Gobierno Nacional era aplicar el Decreto 917 de 1999 a la población de personas con limitaciones, así como lo indica el artículo 1 al señalar que el manual se aplica para determinar la pérdida de capacidad laboral de cualquier origen.

De otro lado, el Presidente de la República estaba ampliamente facultado por el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 para expedir el manual único de calificación de invalidez previsto en el decreto demandado, y que la mención efectuada de la Ley 361 de 1997 se refiere al campo de aplicación.

Así, concluye la Sala que el actor no desvirtuó la presunción de legalidad del Decreto 917 de 1999, por lo que no se accederá a la solicitud de nulidad.

### **DECISIÓN**

Se declarara probada de oficio la excepción de indebida representación del señor Ricardo Álvarez Cubillos, pero por ser pública la acción de nulidad se tiene como actor al señor Saturnino Cubillos González, quien afirmó actuar como su apoderado pero que no aportó el poder a este proceso.

De otro lado, como el actor no desvirtuó la presunción de legalidad del Decreto 917 de 1999 *“Por el cual se modifica el Decreto 692 de 1995”*, se concluye que éste se ajusta a los preceptos constitucionales y legales señalados como vulnerados. Por lo cual no se accederá a las súplicas de la demanda.

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

### **FALLA**

**PRIMERO.- DECLÁRASE** probada de oficio la excepción de indebida representación del señor Ricardo Álvarez Cubillos y se tiene como actor al señor Saturnino Cubillos González, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- DENIÉGASE** la solicitud de nulidad contra el Decreto 917 de 1999 *“Por el cual se modifica el Decreto 692 de 1995”* proferido por el Presidente de la República y los Ministros de Trabajo, Seguridad Social y Salud.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

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

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**

**GERARDO ARENAS MONSALVE  
ARANGUREN**

**GUSTAVO E. GÓMEZ**

**BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ**

**ALFONSO VARGAS RINCÓN**