Trabajo

Bogotá D.C., marzo 16 de 2026

Señor
JAVIER EDUARDO TORRES CARRANZA
Médico Integrante Suplente – Sala No. 3
Junta Nacional de Calificación de Invalidez
javier.torres@juntanacional.com
Ciudad.

ASUNTO: Respuesta derecho de petición – Alcance funcional de la suplencia en la Junta Nacional de Calificación de Invalidez – Sala No. 3

Respetado Dr. Torres

En atención de la solicitud de la referencia presentado por usted, respecto del alcance funcional de su suplencia ejercida en la Sala No. 3 de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, particularmente en lo relacionado con la participación en audiencias colegiadas y la presentación de los casos tramitados durante el período oficialmente reconocido, esta Dirección procede a dar respuesta dentro del marco de sus competencias legales, el cual haremos en los siguientes términos:

A. Antecedentes:

1. Mediante escrito de fecha 3 de marzo de 2026, radicado en este Ministerio, usted ejerce el derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política y desarrollado por la Ley 1755 de 2015, solicitando concepto jurídico formal sobre el alcance funcional y proporcional del ejercicio de suplencia temporal como integrante de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, Sala No. 3.

2. Señala que la Dra. Sandra Hernández Guevara, integrante principal de la Sala No. 3, presentó incapacidad médica por catorce (14) días, del 20 de febrero al 5 de marzo de 2026, situación frente a la cual, en aplicación del artículo 2.2.5.1.12 del Decreto 1072 de 2015 y de la Resolución 5500 de 2023, fue convocado para actuar como integrante suplente durante la ausencia temporal mencionada.

3. En ese contexto, usted expone que ejerció suplencia plena durante una semana, y suplencia parcial, aproximadamente en un cincuenta por ciento (50%) del tiempo ordinario de funcionamiento, en la semana siguiente, coincidiendo con la incapacidad de la integrante principal.

4. Manifiesta que, pese a dicha suplencia, no le han sido presentados para audiencia colegiada todos los casos tramitados por los demás médicos integrantes de la Sala No. 3 durante el período oficialmente reconocido de suplencia, lo que, a su juicio, limita el ejercicio integral de la suplencia y el reconocimiento de honorarios derivados de la deliberación y decisión de esos casos.

5. Por su parte, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, a través de su representante legal, elevó consulta ante este Ministerio el 4 de marzo de 2026, en la que precisa que el llamado efectuado al suplente se circunscribió a las valoraciones médicas de los días 23, 25 de febrero y 4 de marzo de 2026, y considera que su actuación se encuentra limitada a esos casos específicos, conforme al artículo 2.2.5.1.12 del Decreto 1072 de 2015 y al parágrafo que prevé que el suplente tendrá derecho al pago de honorarios "en los casos en los que actúe".

6. En tal escenario, se plantean, entre otras, las siguientes preguntas:

   - Si el integrante suplente tiene derecho a conocer y participar en la totalidad de los casos evaluados durante la semana en la que ejerció suplencia plena.

   - Si procede un reconocimiento proporcional respecto de los casos evaluados por los médicos pares durante la semana de suplencia parcial.

   - Si la administración puede abstenerse de presentar en audiencia los casos correspondientes al período oficialmente reconocido de suplencia.

   - Cuál es el criterio jurídico aplicable para garantizar coherencia funcional, proporcionalidad y equivalencia en el ejercicio de suplencia temporal.

B. Marco normativo y jurisprudencial relevante:

1. Decreto 1352 de 2013 y Decreto 1072 de 2015

El Decreto 1352 de 2013 "por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez" fue compilado en el Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, Sección 5, Capítulo 1, Título 2, Parte 2, Libro 2.

El artículo 2.2.5.1.12 del Decreto 1072 de 2015, relativo a la actuación de los suplentes, dispone que cuando se presente ausencia temporal de alguno de los integrantes principales, el director administrativo de la Junta procederá a llamar al respectivo suplente, "quien asumirá sus funciones de forma inmediata, de lo cual deberá dejar constancia en acta".

El parágrafo correspondiente establece que los suplentes tendrán derecho al pago de honorarios por los dictámenes emitidos, "en los casos en los que actúe", lo que vincula el derecho económico a la actuación efectiva en esos casos.

2. Naturaleza colegiada de la Junta Nacional.

La Junta Nacional de Calificación de Invalidez es un organismo del Sistema de la Seguridad Social, del orden nacional, de creación legal, adscrita al Ministerio del Trabajo, con personería jurídica de derecho privado, sin ánimo de lucro, cuya decisión se adopta de manera colegiada, tal como lo prevé el Decreto 1352 de 2013 y su compilación en el Decreto 1072 de 2015.

3. Jurisprudencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional, en la sentencia SU313 de 2020, al unificar jurisprudencia en materia de calificación de invalidez, destacó que los dictámenes de las Juntas de Calificación son actos técnicos que deben proferirse con sujeción a los principios de imparcialidad, debido proceso, transparencia y trazabilidad, dada su incidencia directa en el goce efectivo del derecho fundamental a la seguridad social.

En pronunciamientos más recientes, como la T-379 de 2025, la Corte ha reiterado que el funcionamiento de las Juntas debe respetar la estructura colegiada, garantizar la participación efectiva de sus integrantes en la valoración y decisión, y evitar prácticas que comprometan la calidad y la motivación de los dictámenes, sin que ello implique desconocer los límites que el reglamento fija a la actuación de los principales y suplente.

4. Jurisprudencia del Consejo de Estado

La Sentencia 01776 de 2021 de la Sección Segunda del Consejo de Estado ha reconocido que el legislador y el reglamento pueden establecer condiciones, límites y criterios para la permanencia, el funcionamiento y el reconocimiento de honorarios de los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez, siempre que tales reglas sean razonables y no desconozcan derechos adquiridos ni el núcleo esencial de la seguridad social.

5. Concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública

El Concepto 37689 de 2021 (y otros conceptos relacionados) ha precisado que, en órganos colegiados, los integrantes suplentes solo actúan cuando se configura la ausencia o impedimento del principal, y su intervención se limita a los actos y decisiones en los que efectivamente participan durante dicho período, conforme lo dispongan los reglamentos especiales.

C. Análisis:

1. Alcance de la suplencia en la Junta Nacional

El artículo 2.2.5.1.12 del Decreto 1072 de 2015 establece una sustitución funcional del integrante principal por parte del suplente en caso de ausencia temporal, pero dicha sustitución se concreta a través del **acto de llamado** y de la programación de actividades que la Junta realice, lo cual debe constar en actas y demás soportes administrativos.

En el caso concreto, la carta del 20 de febrero de 2026, suscrita por el representante legal de la Junta Nacional, convoca al Dr. Javier Eduardo Torres Carranza "a realizar las valoraciones que se tengan asignadas de la Dra. Sandra Hernández G. en los días 23, 25 de febrero y 04 de marzo del presente año", con fundamento en la Resolución 5500 de 2023 y en el artículo 2.2.5.1.12 del Decreto 1072 de 2015.

De ello se desprende que la suplencia se activó para unos días y valoraciones concretas, debiendo dejarse constancia de su intervención en el acta correspondiente, y que el derecho a honorarios se encuentra ligado a los dictámenes de los **casos en los que el suplente efectivamente actúe**.

2. Participación en todos los casos de la semana de suplencia plena

La naturaleza colegiada de la Junta implica que los dictámenes se profieren tras valoración interdisciplinaria, discusión en audiencia y decisión conjunta, pero ello no significa que la suplencia genere automáticamente un derecho del suplente a conocer, deliberar y decidir sobre la totalidad de los casos tramitados por la Sala en un período determinado, si estos no le han sido formalmente asignados ni consta su intervención en actas.

La interpretación armónica del artículo 2.2.5.1.12 y de la regla de honorarios "en los casos en los que actúe" conduce a concluir que la suplencia habilita al suplente para asumir las funciones del principal **respecto de los asuntos que se le asignan y en los que de hecho participa**, sin que exista soporte normativo para extender, por vía de analogía, un derecho a intervenir en todos los casos tramitados en la semana o período, con base únicamente en un criterio de proporcionalidad funcional.

3. Reconocimiento proporcional en la segunda semana de incapacidad

El planteamiento de proporcionalidad que usted expone –presentación total de los pacientes de la semana de suplencia plena y proporcional (50%) respecto de la semana de suplencia parcial– tiene un fundamento razonable en la lógica interna de la Sala, pero **no encuentra respaldo expreso en la regulación vigente de honorarios**, que ata el reconocimiento económico a la actuación efectiva del suplente en casos determinados.

Si la Junta, en ejercicio de su autonomía organizativa y respetando la normatividad aplicable, decide distribuir los casos de manera que se le presenten más expedientes dentro del período de suplencia, ello es posible, siempre que se respete la transparencia, el debido proceso y la trazabilidad de los dictámenes. No obstante, no puede afirmarse que exista una obligación

jurídica para la administración de presentar la totalidad o un porcentaje fijo de los casos tramitados en ese lapso, ni un derecho automático del suplente a devengar honorarios por esa proporción si no ha intervenido efectivamente en tales asuntos.

4. Facultad de la Junta para organizar su agenda y presentar casos

La Junta Nacional, como órgano colegiado con regulación especial, está obligada a asegurar el debido proceso, la continuidad del servicio y la calidad técnica de los dictámenes, pero conserva un margen razonable para organizar su agenda, distribuir los casos entre sus integrantes y definir, dentro del marco normativo, qué asuntos se conocen en cada sesión y por qué sala o médico ponente

En consecuencia, la administración no puede válidamente abstenerse de permitir que el suplente lleve hasta su culminación los casos para los cuales fue llamado y en los que ya actuó (valoraciones de 23, 25 de febrero y 4 de marzo de 2026), pues ello desnaturalizaría su suplencia y podría afectar el debido proceso de los usuarios del sistema.

Sin embargo, tampoco se desprende de la normatividad que la Junta esté obligada a presentar en audiencia ante el suplente todos los casos tramitados por otros integrantes durante el período, ni que la sola existencia de un período de suplencia genere un derecho a honorarios por un número de casos calculado proporcionalmente, si no existe intervención real y documentada del suplente en tales expedientes.

D. Respuesta a las preguntas realizadas como peticionario

Con base en lo expuesto, este Ministerio se permite responder, de manera general y abstracta, sin inmiscuirse en decisiones administrativas internas propias de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, lo siguiente:

1. Sobre el derecho a conocer y participar en la totalidad de los casos evaluados durante la semana de suplencia plena

No existe en la normatividad vigente una disposición que otorgue al suplente un derecho automático a conocer, deliberar y decidir sobre la totalidad de los casos tramitados por la Sala durante el período en que se encuentre activada la suplencia.

El suplente tiene derecho a participar y a suscribir los dictámenes de los casos que le sean asignados en virtud del llamado realizado por el director administrativo, y respecto de los cuales conste su intervención en las actuaciones de la Sala (valoración, audiencia, deliberación), devengando honorarios por esos dictámenes, conforme a la regla "en los casos en los que actúe".

2. Sobre el reconocimiento proporcional respecto de los casos evaluados

por los médicos pares en la segunda semana.

La proporcionalidad funcional que usted plantea no se encuentra expresamente prevista en la regulación de honorarios de los miembros de la Junta.

El reconocimiento de honorarios al suplente debe ceñirse a los dictámenes en los que haya actuado efectivamente, sin que la normatividad contemple una regla de proporcionalidad basada únicamente en el tiempo de suplencia o en el porcentaje de jornada asumida.

3. Sobre la posibilidad de que la administración se abstenga de presentar los casos del período de suplencia

La Junta debe garantizar que los casos para los cuales el suplente fue formalmente convocado se tramiten de manera completa, desde la valoración hasta el dictamen, con su participación, respetando la trazabilidad y la estructura colegiada de la decisión.

No obstante, dentro del margen que la normatividad le otorga, la Junta puede organizar la distribución de otros casos entre sus integrantes, sin que exista una obligación legal de presentar todos los casos tramitados en la Sala durante el período de suplencia ante el suplente, ni de asignarle un porcentaje fijo de ellos, más allá de los que efectivamente le sean asignados y en los que conste su actuación.

4. Sobre el criterio jurídico aplicable para garantizar coherencia funcional, proporcionalidad y equivalencia en el ejercicio de la suplencia temporal

El criterio jurídico aplicable resulta de la interpretación sistemática del Decreto 1352 de 2013 (compilado en el Decreto 1072 de 2015), de la naturaleza colegiada de la Junta y de la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa.

En concreto, la coherencia funcional, proporcionalidad y equivalencia se garantizan mediante:

- La sujeción estricta al acto de llamado al suplente y a la constancia en actas de las funciones que asume y los casos en los que interviene, conforme al artículo 2.2.5.1.12 del Decreto 1072 de 2015.

- La aplicación del criterio "en los casos en los que actúe" para el reconocimiento de honorarios, lo que exige que exista actuación real y verificable en cada expediente (valoración, audiencia, deliberación y firma del dictamen), según el régimen de honorarios de las Juntas y el Manual de Procedimientos.

- El respeto a la naturaleza colegiada de la decisión, en los términos

señalados por la Corte Constitucional (SU313 de 2020, T 379 de 2025), que demanda que la suplencia no sea meramente formal, sino que garantice participación efectiva en los asuntos que se le asignan, sin desbordar los límites normativos de la suplencia.

- La observancia del principio de proporcionalidad en la distribución de cargas internas por parte de la Junta, como buena práctica organizacional, sin que ello se traduzca en un derecho automático del suplente a intervenir en todos los casos del período si no han sido formalmente asignados, conforme lo ha reconocido el Consejo de Estado y la Función Pública respecto de órganos colegiados.

En síntesis, la equivalencia en el ejercicio de la suplencia se asegura cuando, durante el período de ausencia temporal del principal, el suplente asume de forma efectiva los casos que le sean asignados, participa colegiadamente en ellos y recibe los honorarios correspondientes a los dictámenes en los que actuó, todo ello documentado en actas y soportes administrativos, sin que se desnaturalice la distribución de competencias y límites que fija el Decreto 1072 de 2015.

E. Conclusiones resolutivas

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, nos permitimos realizar las siguientes precisiones resolutivas a la petición presentada y trasladada por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, así:

PRIMERO. Dar respuesta al derecho de petición presentado por el doctor Javier Eduardo Torres Carranza, Médico Integrante Suplente – Sala No. 3 de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, en el sentido de precisar que, conforme a lo dispuesto en el Decreto 1352 de 2013, compilado en el Decreto 1072 de 2015, el suplente asume las funciones del integrante principal durante la ausencia temporal para los casos que le sean formalmente asignados y en los que efectivamente actúe, teniendo derecho al reconocimiento de honorarios únicamente por los dictámenes emitidos en dichos caso.

SEGUNDO. Indicar que la naturaleza colegiada de la Junta Nacional no implica, por sí misma, un derecho automático del suplente a intervenir en la totalidad de los casos tramitados por la Sala durante el período de suplencia, ni a devengar honorarios con base en criterios de proporcionalidad funcional no previstos en la normatividad, sin perjuicio de las decisiones internas que, respetando la ley, adopte la Junta para distribuir y presentar los casos en audiencia.

TERCERO. Señalar que corresponde a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, en el marco de su autonomía organizativa y de la normatividad vigente, garantizar que los casos para los cuales fue llamado el suplente sean tramitados hasta la emisión del dictamen con participación de este,

respetando los principios de transparencia, debido proceso y trazabilidad de las decisiones.

CUARTO. Remitir copia de la presente respuesta a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, para lo de su competencia, en especial para los ajustes internos que considere pertinentes en la distribución de casos y en la liquidación de honorarios de los integrantes principales y suplentes, observando lo aquí expuesto y la jurisprudencia aplicable (SU313 de 2020, T-379 de 2025, Sentencia 01776 de 2021 del Consejo de Estado).

QUINTO. Precisar que el criterio jurídico para garantizar coherencia funcional, proporcionalidad y equivalencia en el ejercicio de la suplencia temporal en la Junta Nacional de Calificación de Invalidez consiste en: (i) ceñir la actuación del suplente al acto de llamado y a las funciones que se le asignen conforme al artículo 2.2.5.1.12 del Decreto 1072 de 2015; (ii) reconocer honorarios únicamente por los dictámenes de los casos en los que conste su actuación efectiva, en los términos del régimen de honorarios aplicable; y (iii) organizar internamente la distribución de casos de manera proporcional y razonable, respetando la naturaleza colegiada de la Junta y los principios de debido proceso, transparencia y trazabilidad definidos por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

SEXTO. Informar al peticionario que contra la presente decisión no procede recurso alguno en vía gubernativa, de conformidad con lo previsto en la Ley 1755 de 2015 respecto de las respuestas a derechos de petición de información y consulta.

Con todo lo anteriormente manifestado y expuesto, esta Dirección de Riesgos Laborales da por atendidas las inquietudes planteadas en su derecho de petición, dentro del ámbito de competencia que la ley le asigna al Ministerio del Trabajo, seguros de haber atendido de forma clara, precisa, congruente, oportuna y de fondo, lo solicitado por Usted.

Con nuestro acostumbrado respeto,

NADIA VIVIANA MORENO CORRALES
Coordinadora Grupo de Medicina Laboral
Dirección de Riesgos Laborales

C.C. Junta Nacional de Calificación de Invalidez, Víctor Hugo Trujillo Hurtado, Representante Legal, directoradministrativo@juntanacional.com

Funcionario/Contratista	Nombre	Cargo	Firma
Proyectado por:	Pedro Emilio Jaimes Delgado	Contratista Grupo de Medicina Laboral	
Revisado por:	Nadia Viviana Moreno Corrales	Coordinadora del Grupo de Medicina Laboral	
Aprobado por:	Nadia Viviana Moreno Corrales	Coordinadora del Grupo de Medicina Laboral	
Declaramos que el documento ha sido elaborado y revisado conforme a las normas y disposiciones legales vigentes, y que su contenido refleja fielmente los criterios jurídicos y técnicos aplicables.			