

Bogotá, D.C., 12 de junio de 2025

Señores

JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ

Atención: Dr Cristian Ernesto Collazos Salcedo

Director Administrativo y Financiero

Ciudad

Distinguido Doctor Collazos,

En atención a su consulta formulada vía WhatsApp y correo electrónico del 28 de mayo de 2025 en el que se plantea la necesidad de un concepto relacionado con temas presupuestales, hemos organizado la respuesta en tres acápites así:

- Transcripción de la consulta
- Normativa aplicable en los temas relativos al presupuesto
- Nuestro concepto

1. Transcripción de la consulta

- La Junta proyecta el presupuesto sobre un número de casos (500 casos por sala); en el momento las salas han calificado un promedio mensual de 640 casos cada una, superando 560 casos adicionales mensuales se cree puedan adicionar esos recursos recibidos de más al presupuesto y apropiarlo para algunos conceptos urgentes.
- Como debe actuar la Junta en contratos que se ejecutan y se pagan en más de una vigencia anual, en consonancia con que la Junta adoptó un documento similar al certificado de disponibilidad presupuestal.
- Es posible apropiar dineros de este año para respaldar contratos que se ejecutarán este año (2025) y el año entrante (2026).

2. Normatividad aplicable

Normativa general

- Las Juntas de Calificación de Invalidez en Colombia fueron creadas mediante la Ley 100 de 1993 para determinar el origen y la calificación de la pérdida de capacidad laboral e invalidez de los habitantes del país.

En su artículo 42, establece la 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.”*

- El Decreto 1352 de 2013 define la estructura orgánica y funciones de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez.
- El Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo (Decreto 1072 de 2015) compila la normatividad vigente del sector Trabajo en Colombia y a través de su Título 5, Capítulo 1, regula el funcionamiento y organización de las Juntas de Calificación de Invalidez.
- La Resolución 2050 de 2022 establece un manual de procedimiento para el funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez.
- La Resolución 2051 de 2022 define los Estándares Mínimos del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad del Sistema General de Riesgos Laborales para las Juntas.

Normativa relacionada con el presupuesto

- La legislación colombiana no establece una regulación específica sobre presupuestos para empresas privadas, sin embargo, la Ley 38 de 1989 (compilada en el Decreto 111 de 1996) constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación y contiene las disposiciones en materia presupuestal que, **aunque no son aplicables a las entidades privadas**, pueden establecer los principios de la gestión presupuestal.
- El Decreto 1072 de 2015, establece en su artículo 2.2.5.1.15: *“Presupuesto de la junta de calificación de invalidez. El director administrativo y financiero de la junta, **presentará y aprobará el presupuesto anual, frente al cual podrá recibir sugerencias y aportes de los integrantes principales de la junta**, así mismo presentará a dichos integrantes un informe trimestral de su ejecución y deberá contar con la revisión del respectivo revisor fiscal.”*



- El Reglamento Interno Institucional de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en su capítulo VIII numeral 8.6. De las reuniones plenarios y sus actas. Numeral 3. Quórum y mayorías establece: *“El quorum decisorio mínimo será el ordinario, es decir, se requiere la asistencia de la mitad más uno de los integrantes y miembros para deliberar y adoptar decisiones. No obstante, tratándose de la **aprobación del presupuesto o la modificación del mismo**; la aprobación de distribución de remanentes junto con la inversión, la modificación de la planta de personal de la entidad, así como la aprobación de contratos iguales o superiores a cien salarios mínimos mensuales legales vigentes (100 SMMLV) **se requiere la aprobación de por una mayoría calificada de $\frac{3}{4}$ partes, es decir la aprobación por al menos 12 integrantes y/o miembros.**”*
- En el ámbito privado, se manejan presupuestos conocidos como Opex y Capex. En el contexto de las juntas, el Opex se asemeja al gasto de funcionamiento, que se refiere a los costos que una entidad asume para mantener sus operaciones diarias y su gestión. Por su parte, el Capex se asemeja a los proyectos de inversión y se refiere a las inversiones realizadas por una entidad para adquirir o mejorar activos a largo plazo, con el objetivo de aumentar la capacidad operacional o mejorar la eficiencia a largo plazo.

3. Nuestro concepto

La Junta Nacional de Calificación de Invalidez esta definida como un organismo del sistema de la seguridad social integral del orden nacional, con personería jurídica y de derecho privado no obligada a acoger los lineamientos del presupuesto público, aunque los recursos que maneja si son considerados como públicos y por ello son vigilados por la Contraloría General de la Republica (CGR). Dentro de las revisiones que efectúa la Contraloría da seguimiento a la normatividad legal aplicable y a las políticas o procedimientos internos.

a) Modificaciones al presupuesto

En el presupuesto público se habla de adiciones presupuestales cuando el presupuesto inicial es insuficiente. Esta, no es la situación de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, ya que se evidencia que la ejecución (especialmente de ingresos) está por encima de lo proyectado. Al presupuestar un ingreso inferior, y considerando que el Decreto 1072 establece que las juntas no pueden cerrar un año con pérdida, se limita la proyección de gastos que se deben solventar con el 40% designado para los gastos de administración. Aunque entendemos la preocupación por la capacidad finita de los integrantes, creemos importante realizar un ejercicio presupuestal basado en datos históricos que permita definir presupuestos más realistas, facilitando la proyección de gastos alineados al logro de los objetivos, la gestión financiera y la toma de decisiones.

En consideración de lo anterior, el director administrativo y financiero podrá presentar ante la plenaria las modificaciones presupuestales que se consideren necesarias como resultado de la evaluación a la ejecución del presupuesto y atendiendo lo indicado en el artículo 2.2.5.1.15 del Decreto 1072: *“Por ningún caso las juntas pueden cerrar un año con pérdida*



para lo cual se deben tomar las medidas financieras correspondientes”, entre las que se encuentran los seguimientos periódicos a la ejecución presupuestal.

b) Compromisos o contratos que superan o que se cumplen y pagan en más de una vigencia y uso del certificado de disponibilidad presupuestal (CDP)

Dada la forma en que se originaron las Junta de Calificación de invalidez (Ley 100 de 1993), existe la posibilidad que se disponga su terminación. En este escenario, la existencia de contratos con plazos mayores podría generar riesgos significativos, incluyendo sanciones y multas por incumplimiento contractual. Este escenario podría constituir un detrimento patrimonial comprometiendo la posición del ordenador del gasto y exponiéndolo a posibles procesos administrativos, penales y disciplinarios.

Creemos conveniente evaluar con el área jurídica la inclusión de una cláusula contractual específica que mitigue los riesgos en caso de un cierre o terminación de la operación de las Juntas de Calificación de Invalidez por disposiciones del Gobierno Nacional. La incorporación de esta cláusula en los contratos y su inclusión en el manual de contratación cumplirían el propósito de proteger los intereses de la entidad y minimizar posibles impactos negativos.

Para analizar el caso de los contratos que se firman por periodos que superan mas de una vigencia es importante, en primer lugar, precisar respecto al concepto de vigencias futuras.

Una vigencia futura es una autorización legal que permite a las **entidades públicas** asumir compromisos de gasto que afecten los presupuestos de años fiscales posteriores a la vigencia actual. Son un instrumento financiero que permite **financiar proyectos de largo plazo**, que requieren un presupuesto que se extiende más allá del año fiscal en curso.

Según la Ley 819 de 2003, una vigencia futura ordinaria es un tipo de autorización presupuestal que permite a **las entidades públicas** comprometer recursos de años posteriores para la ejecución de proyectos, siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones. Además, la ejecución de la vigencia futura ordinaria debe iniciarse con recursos del presupuesto de la vigencia en curso, y el objeto del compromiso se lleva a cabo en cada una de las vigencias futuras autorizadas. Por su parte, las vigencias futuras excepcionales son autorizaciones para comprometer el presupuesto de años fiscales posteriores sin que se requiera apropiación en el presupuesto de la vigencia en que se autoriza. Estas vigencias se utilizan para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones y gastos públicos sociales en educación, salud, agua potable y saneamiento básico.



Las vigencias futuras permiten a las **entidades públicas** comprometer recursos para proyectos que superan una sola vigencia fiscal, lo que es esencial para la ejecución de proyectos estratégicos y de gran envergadura. Esta figura es una excepción al principio de anualidad, que establece que el presupuesto debe cubrir un período de un año.

En segundo lugar, el Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) es un documento que garantiza la existencia de recursos presupuestales disponibles y libres para la asunción de un compromiso o gasto determinado. En Colombia, la norma principal que regula el CDP es la Ley 80 de 1993, específicamente su artículo 25.6, que establece que todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deben contar con certificados de disponibilidad previos: Artículo 25.- Del Principio de Economía. Reglamentado por el Decreto Nacional 287 de 1996. En virtud de este principio: 6o. *“Las entidades estatales abrirán licitaciones o concursos e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales.”*

Al evaluar los conceptos anteriormente expuestos y considerando el principio de anualidad que rige la gestión presupuestal de las Juntas, es conveniente que los contratos que se firmen se ajusten a este marco temporal, debido a que la firma de contratos por vigencias mayores a un año constituye una excepción a este principio y puede generar incertidumbre y riesgos financieros para la Junta. Además, es importante mencionar que las vigencias futuras reguladas por las normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal no pueden superar el período de gobierno, a menos que se trate de proyectos declarados de importancia estratégica, lo que requiere una aprobación especial.

Asimismo, es vital garantizar la certeza de la disponibilidad de recursos suficientes dentro del presupuesto de la entidad para financiar gastos o compromisos, lo que puede ser difícil de asegurar en contratos de larga duración. Sumado a esto, la figura de representación legal rotativa anual implica que quienes asuman dicha representación en el futuro pueden verse afectados por decisiones tomadas en el pasado, lo que podría comprometer su gestión y la estabilidad de la entidad. Por lo tanto, es recomendable que los contratos se firmen por períodos no superiores a un año, para garantizar la flexibilidad, la transparencia y la responsabilidad en la gestión financiera.

c) Posibilidad de apropiar dineros de este año para respaldar contratos que se ejecutarán este año y el año entrante

Las Juntas de calificación de invalidez deben ser sostenibles financieramente garantizando así la viabilidad operacional. Esto se logra gracias a las proyecciones de ingresos y gastos anuales, lo que permite monitorear los ingresos producto de la calificación de casos, los gastos de honorarios de los integrantes, y finalmente el margen de maniobra para cubrir los gastos administrativos de la entidad.



El artículo 2.2.5.1.17 del Decreto 1072 de 2015 establece los lineamientos para realizar la distribución de honorarios así: *“El director administrativo y financiero de la respectiva junta de calificación de invalidez, según sea el caso, distribuirá mensualmente los honorarios correspondientes a los dictámenes emitidos, de la siguiente forma: La junta nacional y las juntas regionales tipo A, se distribuirá a cada uno de los integrantes por cada dictamen emitido y notificado el 15% del valor de honorario de la junta, proporción que de ahora en adelante se denominará porcentaje de honorarios de los integrantes de la junta.”*

Por su parte el artículo 2.2.5.1.18 del Decreto 1072 de 2015 establece que los gastos de administración de las Juntas de calificación de invalidez son aquellos que se efectúan para su adecuado funcionamiento, y la Resolución 2050 de 2022 en su numeral 1.1 complementa este artículo así: *“Los gastos de administración corresponden al porcentaje restante que queda luego de la proporción correspondiente a los honorarios de los integrantes, esto es lo equivalente al 40% de lo recibido por el concepto de solicitud de calificación”*

Así las cosas, los gastos operacionales **corrientes** de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, diferentes a los gastos por honorarios deben ser cubiertos con el porcentaje de gastos de administración. Según las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) para Pymes, no se permite “apropiar” recursos de un periodo para cubrir gastos de otro, salvo que exista una obligación presente como resultado de un evento pasado, lo que implica un pasivo reconocido.

El reconocimiento de gastos y pasivos no depende de la disponibilidad presupuestal de la entidad, sino de que se cumplan los siguientes criterios establecidos por las normas:

- Exista una obligación presente producto de hechos pasados
- Sea probable una salida de recursos.
- El valor pueda ser medido de forma fiable.

Por lo tanto, si un contrato se firma en 2025 y crea una obligación contractual, únicamente la parte del contrato correspondiente a ese año se reconoce como gasto en ese periodo.

Sin otro particular,


Gueyler Valencia Muñoz
Gerente de auditoria