



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. -SECCIÓN CUARTA-**

Bogotá D.C., quince (15) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

|                          |   |
|--------------------------|---|
| <b>MEDIO DE CONTROL:</b> | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO                                  |
| <b>RADICADO:</b>         | 110013337042-2023-00021-00  |
| <b>DEMANDANTE:</b>       | VÍCTOR HUGO TRUJILLO HURTADO  |
| <b>DEMANDADO:</b>        | MINISTERIO DEL TRABAJO Y LA JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ |

**1. ASUNTO POR RESOLVER**

Vencido el término de traslado de la medida cautelar, procede el despacho a decidir sobre la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos demandados dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia.

**2. ANTECEDENTES**

**2.1. De la solicitud de medida cautelar**

La parte demandante solicita como medida cautelar: "(...) la suspensión provisional parcial del inciso 4º, numeral 1.1. del Capítulo V del Anexo Técnico de la Resolución No. 2050 del 16 de junio de 2022, por medio de la cual el Ministro del Trabajo estableció el Manual de Procedimientos para el Funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez".

Como sustento, señaló el apoderado que la entidad demandada incorporó en la Resolución No. 2050 de 2022, el concepto de IVA como factor perteneciente a los gastos personales de los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez para diferenciarlos de los gastos administrativos de la entidad, circunstancia que resulta contraria a las normas superiores que rigen la materia, como lo es el artículo 22 del Decreto 1352 de 2013, dictado por el Presidente de la República, en uso de las facultades conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el cual hace parte del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo.

Agregó que esa situación para el caso del demandante deviene en una infracción directa a sus derechos vinculados con la remuneración que percibe como abogado de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, pues le asiste el derecho a

devengar en condiciones de igualdad el mismo porcentaje de los honorarios que perciben los profesionales de salud que igualmente integran la entidad.

## **2.2. Traslado de la solicitud de la medida**

En atención a lo establecido en el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, mediante proveído de 12 de mayo de 2023, se corrió traslado de la medida cautelar solicitada. Dentro del término de traslado las entidades demandadas se pronunciaron en los siguientes términos:

- Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

El apoderado de la entidad manifestó no oponerse al decreto de la medida cautelar solicitada y que se atiene a lo que sea dispuesto por esta autoridad judicial, al tenor de las siguientes consideraciones:

Mediante el Decreto 2463 de 2001, se reglamentó la integración, financiación y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, normativa en la que se consideró a los abogados como miembros de la entidad, quienes ejercían funciones como Secretarios Técnicos de las Salas de Decisión, por lo que les resultaba aplicable el numeral 1º del artículo 467 del Estatuto Tributario, al considerar que prestaban servicios expresamente excluidos del impuesto sobre las ventas. En cuanto a la remuneración estipulaba el artículo 52 del decreto otrora mencionado, que éstos corresponderían al 15% de los honorarios recibidos, distribuidos para cada uno de los miembros que hayan ejercido sus funciones en la junta o sala de decisión.

Que el Decreto 1352 de 2013, compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo No. 1072 de 2015, distinguió sólo como integrantes del cuerpo interdisciplinario calificador a los médicos, psicólogos o terapeutas y como miembros a los designados para ejercer funciones de Director Administrativo y Financiero, es decir, a los abogados, por lo que fueron eliminadas sus anteriores funciones como Secretarios Técnicos de las Salas de Decisión. Que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, en sentencia del 2 de diciembre de 2021, resolvió demanda de nulidad interpuesta por el señor Carlos Alberto López Cadena, en el sentido de declarar la nulidad de los artículos 5 (excluidos los párrafos 3 y 4), 8, 9 (incluido el párrafo), así como de los párrafos 2 y 3 del artículo 6º, por desconocimiento de la reserva de ley para la fijación de la estructura orgánica de las juntas de calificación de invalidez.

En lo que refiere a los honorarios, señaló que en el artículo 21 del Decreto 1072 de 2015, no realiza ninguna distinción en cuanto a la distribución del 15% del valor a cada uno de los integrantes de los dictámenes emitidos, y tampoco especifica de manera alguna que el porcentaje se encuentre incluido o no en el impuesto sobre las ventas.

Agregó que al no considerarse a los abogados como integrantes del cuerpo calificador, el ejercicio de su labor como profesionales del Derecho se encuentra gravada por el impuesto a las ventas de conformidad con lo establecido en el artículo 420 del Estatuto Tributario, y al no haber reglamentación al respecto que precise el procedimiento a seguir, lo procedente es ceñirse a las disposiciones del Estatuto

Tributario, y a los conceptos expedidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, pagando el valor mensual cobrado por el profesional correspondiente a los honorarios más el IVA.

Que de conformidad con la Resolución No. 2050 del 16 de junio de 2022, el Ministerio del Trabajo estableció el Manual de Procedimiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, el cual en el numeral 1.1., inciso 4° del Capítulo V del Anexo Técnico efectúa una modificación al artículo 22 del Decreto 1352 de 2013, mediante el cual se especificó que: "(...) En ningún caso los gastos administrativos de las juntas regional y nacional incluyen gastos personales de sus integrantes, tales como: pago del sistema de seguridad social integral, retención en la fuente, IVA y demás deducciones, manutención y transporte personal, gastos de representación, gastos financieros, sistemas de comunicación, pregrados, diplomados, posgrados, maestrías, doctorados, relacionados o no relacionados con el Sistema de Riesgos Laborales, entre otros, los cuales son gastos personales de los miembros o integrantes y no son gastos administrativos de las juntas (...)".

Que en ese sentido, dando cumplimiento a los nuevos lineamientos del Ministerio del Trabajo, la Dirección Administrativa de la entidad, de manera inmediata entendió que no era procedente seguir asumiendo el valor correspondiente al impuesto a las ventas como un gasto administrativo, por lo que procedieron a efectuar el pago únicamente del 15% de los honorarios en el que se incluye el IVA que debe ser asumido por el profesional del derecho, toda vez que no son equiparables los ingresos percibidos por los médicos y terapeutas que conforman la Junta Nacional.

- Ministerio del Trabajo.

Señaló el apoderado de la entidad que se opone a la práctica de la cautela elevada, toda vez que la solicitud resulta ser contraria a lo establecido en el artículo 2.2.5.1.17 del Decreto 1072 de 2015, que trata de la distribución de honorarios a los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez, así como a lo previsto en el canon 2.2.5.1.18 que regula el tema de los gastos de administración de las Juntas de Calificación de Invalidez.

Destacó que lo señalado en el inciso 4° del numeral 1.1 del Capítulo V de la Resolución No. 2020 de 2022, que contiene el Manual de Procedimiento para el Funcionamiento de las Juntas de Calificación, en lo que refiere a los gastos personales, se atiene a lo establecido en la norma tributaria, a fin de clarificar que los valores por pago de cotizaciones al Sistema de Seguridad Social, reafuente e IVA, son gastos propios de los miembros de integrantes y no son gastos administrativos que deba soportar la Junta de Calificación de Invalidez.

Comunicó que el Ministerio del Trabajo se encuentra facultado para regular la administración financiera de estas entidades, conforme previene el artículo 42 de la Ley 100 de 1993, el cual dispone en su inciso 2° que: "(...) 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”.

Así mismo, que conforme previene el párrafo 2º del artículo 2.2.5.1.18 del Decreto 1072 de 2015, “(...) El Ministerio del Trabajo podrá fijar un límite a los gastos de administración de las juntas de calificación de invalidez”.

De otra parte, indicó que el Manual de Procedimiento para el Funcionamiento de las Juntas de Calificación, contrario a lo que señala que la parte convocante, no modifica el artículo 2.2.5.1.17 del Decreto 1072 de 2015, ni vulnera sus derechos, puesto que no determina exclusiones, ni otorga beneficios que vayan en contravía de la norma tributaria y de la gestión fiscal. A su vez, no modifica el Estatuto Tributario, como tampoco el hecho generador y los responsables del impuesto del valor agregado al consumo, pues el manual se limita a regular aspectos netamente administrativos, de gestión y de funcionamiento, para lo cual aclaró que los gastos de administración de las juntas corresponden a aquellos que son estrictamente necesarios para el adecuado desarrollo de sus funciones y de las actividades a cargo evitando interpretaciones divergentes y subjetivas.

Que en virtud del principio de legalidad consagrado en el artículo 388 de la Constitución Política, en materia de impuestos, las exenciones y/o exclusiones son de interpretación restrictiva y se concretan a las expresamente señaladas por la Ley, por lo que no es factible, en aras de una interpretación analógica o extensiva de las normas, derivar beneficios o tratamientos preferenciales no previstos en ella.

Que de conformidad con lo establecido en el artículo 476 del Estatuto Tributario, se excluyó por vía legal del impuesto sobre las ventas, los servicios médicos, odontológicos, hospitalarios, clínicos y de laboratorio para la salud humana, por lo que, independientemente de quien preste el servicio, bien sea una persona natural o jurídica autorizada o una IPS o Junta de Calificación, estos están excluidos del impuestos sobre las ventas. No obstante, si la entidad contrata a un profesional que no se encuentra exento del gravamen, éste será responsable del impuesto sobre las ventas generado en la prestación de su servicio y lo debe facturar a la persona jurídica, asumiéndolo como un gasto personal.

Por lo anterior, concluye que los abogados que presten sus servicios en las Junta de Calificación de Invalidez, incluso como Directores Administrativos de las Juntas de Calificación de Invalidez, tiene obligaciones respecto del gravamen del IVA, pues les aplica el literal c) del artículo 420 y al literal c) del artículo 437 del Estatuto Tributario), valor que hacer parte del precio que el profesional estipula por sus servicios.

### **3. CONSIDERACIONES**

#### **3.1. Procedencia y aplicación de las medidas cautelares ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.**

En lo que respecta a la procedencia de las medidas cautelares en los procesos declarativos que se adelantan ante la jurisdicción contencioso administrativa, señala el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, que:

“(…) En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo” (Subrayado fuera de texto).

Por su parte, establece el artículo 230 del CPACA, que las medidas cautelares pueden ser: i) preventivas, a fin de evitar la consolidación de una afectación de un derecho; ii) conservativas, para mantener o salvaguardar un statu quo; iii) anticipativas, para satisfacer por adelantado la pretensión elevada por el demandante, mediante una decisión que se justifica en tanto que de no adoptarse se incurriría en un perjuicio irremediable para el actor y, iv) de suspensión, referente a la privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.

A su vez, se destaca que conforme a lo regulado en el canon 306 del CPACA, los aspectos que no se encuentren contemplados en este código se seguirán conforme a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil ahora Código General del Proceso, en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

De otro lado, además del carácter jurisdiccional, instrumental y provisional que ostentan por su naturaleza las medidas cautelares, el legislador determina que su adopción deberá ser residual, esto es, cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación y en todo caso, exigió al funcionario judicial en cuanto ello fuere posible, de establecer las condiciones o pautas que deba acatar la parte demandada a efectos de reanudar el procedimiento objeto de la medida.

Ahora bien, a efectos de decidir la medida cautelar, el juez además de valorar los elementos tradicionales de la procedencia de la cautela: (i) *fumus bonis iuris* o apariencia de buen derecho y, (ii) *periculum in mora* o perjuicio por la mora procesal que lleve a creer que en caso de no practicar la medida se frustrará o dificultará la eficacia de la sentencia; cuenta con un amplio margen de discrecionalidad sujeto al criterio de proporcionalidad de la medida, por lo que se exige que realice un estudio de ponderación de intereses basado en el análisis de los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad<sup>1</sup>.

### **3.2. Del estudio de los requisitos formales y sustanciales de la solicitud**

En el caso de marras, la parte actora solicita como medida cautelar: “(…) la suspensión provisional parcial del inciso 4º, numeral 1.1. del Capítulo V del Anexo Técnico de la Resolución No. 2050 del 16 de junio de 2022, por medio de la cual el Ministro del Trabajo estableció el Manual de Procedimientos para el Funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez”.

Resulta preciso destacar que el Ministerio de Trabajo en el numeral 1.1 del capítulo 5º del Anexo Técnico de la Resolución No. 2050 del 16 de junio de 2022, con el cual

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Auto del 14 de mayo de 2019. Radicado No. 11001-03-24-000-2016-00189-00. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

se regulan los "Gastos de Administración de las Juntas de Calificación de Invalidez", dispuso en lo pertinente que:

"(...) 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. (...) son gastos administrativos de la Junta de Calificación de Invalidez, aquellos que se efectúan para su adecuado funcionamiento, tales como salarios y prestaciones, honorarios, aportes a la seguridad social y parafiscal de sus trabajadores, arriendos, servicios públicos, aseo y cafetería, adecuación del archivo, libros, fotocopias y papelería, correspondencia y todos aquellos que se requieran para el desarrollo de la actividad.

(...)

En ningún caso los gastos administrativos de las juntas regional y nacional incluyen gastos personales de sus integrantes, tales como: pago del sistema de seguridad social integral, retención en la fuente, IVA y demás deducciones, manutención y transporte personal, gastos de representación, gastos financieros, sistemas de comunicación, pregrados, diplomados, posgrados, maestrías, doctorados, relacionados o no relacionados con el Sistema de Riesgos Laborales, entre otros, los cuales son gastos personales de los miembros o integrantes y no son gastos administrativos de las juntas"  
(Subrayado fuera de texto)

Así mismo, se constata que la citada resolución fue expedida por el Ministerio del Trabajo, bajo el marco de la facultad prevista en el artículo 42 de la Ley 100 de 1993, según la cual:

"(...) 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." (Subrayado fuera de texto)

Dicha potestad ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, corporación que señaló que:

"(...) La tarea de los Ministerios consiste en desarrollar funciones previamente determinadas en la Legislación y en el Reglamento por lo que en relación con la posibilidad de regulación que les asiste, su competencia es de orden residual y sus atribuciones de regulación ostentan un carácter subordinado a

la potestad reglamentaria del Presidente de la República así como atañen únicamente al ámbito de su respectiva especialidad. A la luz de la jurisprudencia constitucional no resulta inconstitucional que una ley le confiera de manera directa a los/las ministros (as) del despacho atribuciones para expedir regulaciones de carácter general sobre las materias contenidas en la legislación, cuando estas tengan un carácter técnico u operativo, dentro de la órbita competencial del respectivo Ministerio, por cuanto, en ese caso, la facultad de regulación tiene el carácter de residual y subordinada respecto de aquella que le corresponde al Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria.” (Subrayado fuera de texto)

Pues bien, en lo pertinente, puede apreciarse que normativamente le ha sido asignada al Ministerio del Trabajo la competencia para reglamentar la integración, funcionamiento, escala de honorarios a sus integrantes operativos y la administración operativa y financiera de la Junta Nacional de Calificación, razón por la que no encuentra el Despacho falta de legitimación de la entidad a la hora de regular el tema atinente a la imputación del pago del impuesto al valor agregado respecto a los profesionales del derecho que son contratados en calidad de integrantes de las juntas de calificación.

Por otro lado, en esta etapa procesal no se evidencia que la postura adoptada por la entidad demandada resulte ser contraria a las disposiciones contenidas en los artículos 420 y 437 del Estatuto Tributario, dado que a través del demandante ha sido asegurado el reconocimiento y pago del impuesto del IVA a la administración por la prestación de los servicios de abogacía en la junta de calificación. Así mismo, porque de las manifestaciones realizadas y pruebas allegadas al expediente electrónico no se encuentra acreditada la urgencia o afectación grave de una norma superior, o que se cause un perjuicio irremediable que derive en la causación de un perjuicio irremediable o que se frustre o dificulte la eficacia de la sentencia.

En consecuencia, estima el Juzgado que la medida cautelar solicitada en el proceso de la referencia no resulta procedente, dado que no se cumplen los presupuestos ni los fines legales para su consecución. No obsta lo anterior, precisar que la presente decisión no constituye prejuzgamiento, dado que la decisión tomada parte de un conocimiento sumario y de un estudio *prima facie* que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas y valoraciones iniciales, no determina la decisión final.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.

#### **RESUELVE:**

**Primero: Negar** el decreto de la medida cautelar solicitada por la parte actora, referente a la suspensión provisional parcial del inciso 4º, numeral 1.1. del Capítulo V del Anexo Técnico de la Resolución No. 2050 del 16 de junio de 2022, conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo:** Por secretaría contrólense el término con que cuenta la parte demandada para contestar la demanda.

**Tercero: Reconocer** personería jurídica al Doctor IVÁN ALEXANDER RIBÓN CASTILLO, portador de la tarjeta profesional No. 83.960 del CSJ, como apoderado

y representante legal de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, conforme a las facultades y fines de los documentos allegados al expediente digital<sup>2</sup>.

**Cuarto: Reconocer** personería jurídica al Doctor EDWARD DAVID TERÁN LARA, portador de la tarjeta profesional No. 234.065 del CSJ, como apoderado del Ministerio del Trabajo, conforme a las facultades y fines del poder allegado al expediente digital<sup>3</sup>.

**Quinto: Trámites virtuales** - Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso, debe ser enviada **únicamente** por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo electrónico [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co).

Las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, sino también a las demás partes mediante los correos electrónicos que se informan:

[victorhugotrujillohurtado@gmail.com](mailto:victorhugotrujillohurtado@gmail.com)  
[hjoya17@hotmail.com](mailto:hjoya17@hotmail.com)  
[notificacionesjudiciales@mintrabajo.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@mintrabajo.gov.co)  
[eteran@mintrabajo.gov.co](mailto:eteran@mintrabajo.gov.co)  
[directoradministrativo@juntanacional.com](mailto:directoradministrativo@juntanacional.com)  
[notificaciondemandas@juntanacional.com](mailto:notificaciondemandas@juntanacional.com)

Toda actuación en el proceso se comunicará mediante estos correos, que para los apoderados deben corresponder a los registrados en el sistema SIRNA.

**Canales de atención:** La Secretaría del Juzgado presta atención al público de manera presencial y mediante los números telefónicos (601) 3532666, extensión 73342 y 3203680137 (Horario de atención: lunes a viernes de 8:00 a.m.-1:00 p.m. y 2:00 p.m.-5:00 p.m.).

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**  
**JUEZA**

Firmado Por:  
Ana Elsa Agudelo Arevalo  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
Sala 042 Contencioso Admsección 2  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

<sup>2</sup> Ver archivo No. 10 del expediente digital.

<sup>3</sup> Ver archivo No. 14 del expediente digital.

Código de verificación: **c9af181912a4a5e4fbeee3729b1bdc3778bf09e9b1a5eca86e605c3e464d1ce0**

Documento generado en 15/08/2023 05:20:34 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**