



Bogotá D.C., 20 de febrero de 2024

Secretario

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación proyecto de ley ordinaria “Por la cual se establece la conformación e integración de las juntas regionales y nacional de la calificación de invalidez y se dictan otras disposiciones”

En nuestra condición de congresistas, nos disponemos a radicar ante la Cámara de Representantes del Congreso de la República el presente proyecto de ley_ **Cámara “Por la cual se establece la conformación e integración de las juntas regionales y nacional de la calificación de invalidez y se dictan otras disposiciones”**.

En vista de lo anterior, presentamos el presente proyecto a consideración de la Cámara de Representantes, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley 5ta de 1992.

De las y los Congresistas,

 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara	MARIA FERNANDA CARRASCAL Representante a la Cámara
ALFREDO MODRAGON GARZÓN Representante a la Cámara	MARTHA ALFONSO JURADO Representante a la Cámara
EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara	ALEXANDRA VASQUEZ OCHOA Representante a la Cámara

<p>AGMETH ESCAF TIJERINO Representante a la Cámara</p>	<p>ALEXANDER LOPEZ MAYA Senador de la República</p>
<p>ROBER DAZA GUEVARA Senador de la República</p>	<p>WILSON ARIAS CASTILLO Senador de la República</p>
<p>CLARA LÓPEZ OBREGÓN Senadora de la República</p>	



PROYECTO DE LEY _____ CÁMARA

“POR LA CUAL SE ESTABLECE LA CONFORMACIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS JUNTAS REGIONALES Y NACIONAL DE LA CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

**EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:**

ARTÍCULO 1º. Objeto. Establecer lineamientos para que la escogencia de los miembros e integrantes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez se realice de manera transparente y basada en el mérito.

ARTÍCULO 2º. Conformación e Integración. Las Juntas de Calificación de Invalidez estarán conformadas por el número de Salas de Decisión que determine el Ministerio del Trabajo y que permitan dar cumplimiento a los términos de la calificación en forma imparcial, oportuna, y eficiente. Las Juntas de Calificación estarán integradas por un número impar de médicos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionales y psicólogos que cuenten con especializaciones que les otorguen licencia vigente en Seguridad y Salud en el Trabajo y que acrediten experiencia no menor a tres (3) años en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral, de su origen y de su fecha de estructuración o experiencia relacionada en la materia. Se entenderá por experiencia relacionada aquella vinculada con funciones o actividades en medicina laboral, ocupacional o rehabilitación.

PARÁGRAFO. El Ministerio del Trabajo creará Salas de Decisión según lo exija la demanda para evitar el represamiento de solicitudes previo concepto favorable de viabilidad presupuestal emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y concurso de mérito. El Ministerio del Trabajo contará con el apoyo de una Universidad de reconocido prestigio, que cuente con los programas de Derecho y de Medicina que le haya sido reconocida la acreditación institucional de alta calidad, para la elaboración del concurso y sus bases.

ARTÍCULO 3º: Integrantes, miembros y trabajadores de las juntas de calificación de invalidez. Las Juntas Regionales y la Nacional tendrán el siguiente personal:

1. Integrantes: Son los médicos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionales y otros profesionales de la salud con especializaciones que les otorguen licencia

en Seguridad y Salud en el trabajo quienes emiten los correspondientes dictámenes.

2. Miembros: Son aquellas personas que son designadas para ejercer funciones administrativas existiendo un único Director Administrativo y Financiero por cada junta y un Asesor Jurídico por cada sala de decisión de las respectivas juntas.

3. Trabajadores: Los trabajadores de las Juntas se dividen en trabajadores dependientes e independientes, los dependientes se rigen por el código sustantivo de trabajo y los independientes con contrato de prestación de servicios conforme a las normas civiles.

PARÁGRAFO: Los miembros, integrantes y trabajadores de las Juntas Regional y Nacional son particulares que ejercen una función pública regulada por la Constitución, la ley y otras normas concordantes. Corresponde a los integrantes principales y miembros de las respectivas juntas el reconocimiento de salarios, prestaciones sociales, seguridad social y demás derechos consagrados en las normas laborales vigentes del personal con vinculación laboral, así como de los honorarios al personal con prestación de servicios.

ARTÍCULO 4º. Criterios para la conformación e integración. El Ministerio del Trabajo conformará e integrará las Juntas de Calificación de Invalidez Regionales y Nacional, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. La Junta Nacional de la Calificación de Invalidez tendrá sede en la Capital de la República y contará con jurisdicción para conocer de casos en segunda instancia de todo el territorio nacional. Funcionará conformada por el número de Salas de Decisión que determine el Ministerio del Trabajo. Cada Sala de decisión estará integrada por:

a) Tres (3) médicos con especialización que le otorgue Licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo y experiencia demostrada mínima de cinco (5) años, en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de su origen y de la fecha de estructuración o experiencia relacionada.

b) Un (1) fisioterapeuta o un (1) terapeuta ocupacional que cuente con especialización que le otorgue licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo y experiencia demostrada mínima de cinco (5) años, en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de su origen y de la fecha de estructuración o experiencia relacionada.

c) Un (1) psicólogo que cuente con especialización que le otorgue licencia en

Seguridad y Salud en el Trabajo y experiencia demostrada mínima de cinco (5) años, en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de su origen y de la fecha de estructuración o experiencia relacionada.

2. Las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez tendrán sede en las capitales de los departamentos y en aquellas entidades territoriales en las cuales el volumen de afiliados así lo requiera. Su jurisdicción y competencia podrá coincidir o no con la división política territorial de los respectivos departamentos según lo determine el Ministerio del Trabajo. Las Juntas regionales estarán conformadas por el número de Salas de Decisión que la demanda les exija según lo determine el Ministerio del Trabajo con el fin de atender, en forma eficiente y oportuna y dentro de los términos legales, las solicitudes que se les presenten para su calificación. Cada Sala de Decisión estará integrada por:

a) Dos (2) médicos con especialización que le otorgue Licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo y experiencia demostrada mínima de tres (3) años, en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de su origen y de la fecha de estructuración o experiencia relacionada.

b) Un (1) fisioterapeuta o un (1) terapeuta ocupacional o un (1) psicólogo que cuente con especialización que le otorgue licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo y experiencia demostrada mínima de tres (3) años, en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de su origen y de la fecha de estructuración o experiencia relacionada.

3. La Junta Nacional y las Juntas Regionales contarán con los siguientes miembros, quienes velarán por el debido funcionamiento de las Juntas de Calificación pero no intervendrán en el proceso de calificación ni elaboración de dictámenes:

a) Un director Administrativo y financiero que deberá ser profesional en el área administrativa, financiera, contable o económica con experiencia relacionada mínima de 3 años para las Juntas regionales y 5 años para la Junta Nacional y con posgrado en las mismas áreas.

b) Un abogado por sala de decisión que será especialista en Derecho del Trabajo, Derecho de la seguridad social, salud ocupacional o afines con experiencia relacionada mínima de tres (3) años para las Juntas regionales y (5) años para la Junta Nacional.



PARÁGRAFO 1. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Trabajo podrá ampliar el número de Salas de Decisión, tanto de las Juntas Regionales, como de la Junta Nacional, cuando la demanda así lo requiera y cumpliendo con los requisitos señalados en la presente Ley, con el propósito de evitar el represamiento de solicitudes y atendiendo las estadísticas de procesos de la población atendida y el normal funcionamiento de la Junta, así como a la necesidad de dar estricto cumplimiento a los términos legales previstos en los procesos de calificación, la garantía de los derechos y principios que rigen el procedimiento de la calificación de la pérdida de la capacidad laboral, su origen y fecha de estructuración, según evaluaciones que realice el Ministerio de Trabajo, en períodos semestrales. Lo anterior deberá contar con un análisis previo de sostenibilidad financiera que permita garantizar la viabilidad operacional de la(s) nueva(s) sala(s) y agotar el respectivo concurso de méritos para llenar las nuevas vacantes. Se podrá hacer uso de las listas de elegibles vigentes para suplir las plazas.

PARÁGRAFO 2. Los integrantes y miembros principales de las Juntas de Calificación de Invalidez Regionales y Nacional deberán tener suplentes con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos y términos establecidos en la presente ley, ante su ausencia temporal o definitiva. El Ministerio de Trabajo designará los miembros integrantes suplentes, teniendo en cuenta el orden de la lista de elegibles, listas que estarán vigentes durante el periodo de los miembros e integrantes principales. Las listas serán desintegradas tres (3) años después de conformadas.

PARÁGRAFO 3. Los profesionales que no tomen posesión de sus cargos como integrantes o miembros principales o suplentes serán excluidos de manera definitiva de la lista de elegibles. Esta exclusión no inhabilita para presentar nuevos concursos.

ARTÍCULO 5°. Periodos de vigencia. El periodo de vigencia de los integrantes de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez será de tres (3) años contados a partir de la fecha de posesión de los miembros de cada una de las Salas de Decisión.

ARTÍCULO 6°. Los integrantes y miembros de las Salas de Decisión de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez no podrán permanecer más de dos (2) periodos continuos en el cargo ya sea en la misma Junta o en otra Nacional o Regional, ni suscribir contratos para realizar actividades de medicina laboral con las entidades administradoras del sistema de seguridad social, que impliquen relación directa con la calificación de la

pérdida de la capacidad laboral o con la Junta Nacional o Regional de calificación de invalidez, durante tres (3) años posteriores a su desvinculación como integrante o miembro de las juntas de calificación de invalidez. La edad de retiro forzoso para los miembros e integrantes de las Juntas de Calificación será de 70 años.

PARÁGRAFO TRANSITORIO: Los actuales integrantes y miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de invalidez que se encuentran nombrados a la fecha de la expedición de esta ley, podrán concursar una vez en igualdad de condiciones a los aspirantes nuevos para ser elegidos como integrantes y miembros de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez o de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.

ARTÍCULO 7°. Proceso de selección. Con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, El Ministerio del Trabajo, por intermedio de una Universidad de reconocido prestigio que cuente con áreas de formación en salud ocupacional, medicina del trabajo o laboral, y en derecho, realizará el concurso de méritos público y objetivo para la selección de los miembros e integrantes de las Juntas Nacional y Regionales de Calificación de invalidez, estableciendo una lista de elegibles, mediante la cual se conformarán los integrantes principales de las Salas Decisión, el director administrativo y financiero y el asesor jurídico a partir del mayor puntaje. Los términos y bases del concurso, establecerán los parámetros y criterios para desarrollar el proceso de selección de los integrantes y miembros, donde se deberán considerar los conocimientos y manejo de los diferentes manuales de calificación de las personas objeto de dictamen que puedan llegar a las juntas, tales como el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, los manuales usados para la calificación en los regímenes de excepción conforme a la presente Ley, así como las normas sobre el procedimiento, proceso de calificación del origen, pérdida de la capacidad laboral u ocupacional, origen de las contingencias, fecha de estructuración y demás normas técnicas, jurídicas y jurisprudenciales relacionadas.

PARÁGRAFO. Para los fines del presente artículo se tendrá en cuenta tanto en los términos del concurso de méritos, como en la lista de elegibles, los preceptos la ley 581 del 2000 “por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”.

ARTÍCULO 8°: El Ministro de Trabajo dispondrá de seis meses (6) a partir de



la entrada en vigencia de la presente ley para actualizar en conjunto con las centrales obreras y las agremiaciones de juntas de calificación, el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, y de otros seis (6) meses, luego de la expedición del nuevo manual para la realización del concurso de selección y el nombramiento de los integrantes y los miembros de la Junta Nacional y las Juntas Regionales de la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Ocupacional y Laboral, del origen y de la fecha de estructuración.

PARÁGRAFO. Antes de finalizado el período para el cual fueron designados los delegados a las juntas de calificación de invalidez, el Ministerio del Trabajo convocará a un nuevo concurso de méritos para asignar las que quedarán en vacancia. Las listas de elegibles tendrán una vigencia de cuatro años a partir de su expedición y deberán ser usadas para proveer los cargos en vacancia definitiva cuando aún no haya terminado el periodo vigente.

ARTÍCULO 9º. Prohibición para la vinculación con Entidades de Seguridad Social Integral o de Vigilancia y Control. Los integrantes y miembros principales de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez tendrán dedicación exclusiva y por lo tanto, no podrán tener vinculación contractual o laboral alguna, durante su periodo como integrantes o miembros de las Juntas, ni podrán realizar actividades relacionadas con la calificación del origen, fecha de estructuración y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales con las entidades administradoras del sistema de seguridad social integral, ni con las entidades de dirección, vigilancia y control. Para el efecto, se deberá radicar en la Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo antes de la fecha de posesión para el periodo de vigencia, una certificación presentada bajo la gravedad del juramento en la que conste la no vinculación a la que hace referencia el inciso anterior. En caso de no presentar dicha certificación, no se podrá posesionar y su nombre será excluido de la lista de elegibles. Esta certificación no será exigible para los integrantes y miembros suplentes que designe el Ministerio del Trabajo; salvo que sea nombrado como integrante principal de manera permanente o ejerza esta función por un periodo superior a cuatro meses, caso en el cual deberá allegar la certificación.

ARTÍCULO 10º. Calificación de la pérdida de la capacidad laboral. La calificación en primera oportunidad del origen, pérdida de la capacidad laboral y fecha de estructuración, es competencia de las Entidades Promotoras de Salud, Administradoras de Fondos de Pensiones, Colpensiones, las

Administradoras de Riesgos Laborales y las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte a través del seguro previsional y será realizada con un grupo interdisciplinario y un procedimiento igual al de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, usando el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, los manuales usados para la calificación en los regímenes de excepción, las guías y protocolos que el Ministerio emite para tal efecto.

El grupo interdisciplinario deberá rendir un dictamen integral con origen, pérdida de la capacidad laboral y fecha de estructuración en un término no superior a treinta (30) días hábiles. Luego de culminado el proceso de rehabilitación cuando proceda, se concede un término de diez (10) días hábiles a los interesados para controvertir el dictamen, ejercer los derechos a la defensa, el acceso a la doble instancia y el derecho de contradicción del dictamen ante las Juntas Regionales y Nacional de calificación de invalidez

ARTÍCULO 11°. Informe al Congreso. El Ministerio del Trabajo deberá, dentro de los primeros 15 días de cada año, rendir un informe a las comisiones Séptimas del Congreso de la República donde detalle el número de Salas de Decisión creadas durante la última vigencia fiscal, el costo de las mismas, el volumen de trabajo de cada una y las estadísticas de calificación. Asimismo, deberá entregar copia del concepto favorable de viabilidad presupuestal para la creación de cada Sala de Decisión.

ARTÍCULO 12° Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga los artículos 5°, 6°, 7°, 8° y 9° del Decreto 1352 de 2013 y demás normas y disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

<p>ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara</p>	<p>ALFREDO MODRAGON GARZÓN Representante a la Cámara</p>



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY

Desde el año 2013 no existe un sistema de escogencia de los integrantes de las Juntas Médicas de Calificación, derivado de la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas que regulaban la materia, lo que ha significado la imposibilidad de crear nuevas salas que alivianen la carga laboral de las actuales juntas médicas de calificación e impide la renovación del personal que compone las juntas. Además, el Honorable Consejo de Estado en la sentencia de radicado número 11001332500020130177600, dictó fallo en la acción de nulidad que declaró nulos los artículos 5° (excluidos los párrafos 3° y 4°), 8°, 9° (incluido el párrafo), así como de los párrafos 2° y 3° del artículo 6° y del párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013.

Se resalta que el artículo 5° del Decreto 1352 de 2013 que señala la “Conformación de las Juntas de Calificación de Invalidez” y establece entre otras cosas, la estructura de las juntas y los requisitos que deben cumplir los profesionales que aspiren a conformarlas, fue declarado nulo por el Consejo de Estado en razón a que “...el texto de la norma resulta contrario al principio de reserva de ley, debido a que fijó la estructura orgánica de las juntas de calificación, al establecer cómo se componen, cuál es el número de integrantes, qué profesiones deben tener, cómo se clasifican”. Lo anterior trae como resultado que para establecer la estructura orgánica de las Juntas de Calificación de Invalidez, esto es, número de integrantes, profesiones que deben tener quienes la conformen y cómo se clasifican, debe estar regulado por ley.

Así entonces, este proyecto de ley pretende llenar este vacío normativo proponiendo un mecanismo meritocrático de escogencia de los miembros e integrantes de las Juntas Médicas de Calificación de Invalidez; determina la forma en que serán compuestas tanto la Junta Nacional como las Juntas regionales, establece los requisitos para participar en los concursos de méritos para la escogencia de los miembros e integrantes de las juntas y otorga al Ministerio del Trabajo la función de crear más salas en caso de ser requerido según la demanda de solicitudes de calificación. Asimismo, ordena al Ministerio informar al Congreso de la República sobre el sistema de calificación de manera anual.

Este proyecto se presenta por sexta vez en el Congreso de la República, siendo las cinco veces anteriores radicado en el Senado de la República, el texto



propuesto es idéntico al aprobado el 15 de noviembre de 2022 en la Plenaria del Senado de la República.

2. ANTECEDENTES

La Honorable Corte Constitucional en Colombia en la parte motiva de la sentencia de Constitucionalidad 914 de 2013 ordenó al Congreso de la República expedir las normas mediante las cuales se eligen los integrantes principales y suplentes de las Juntas Médicas de Calificación de Invalidez. En el fallo, la Corte declaró inexecutable las expresiones (i) “serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo”, contenida en el parágrafo primero del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, y (ii) “los integrantes principales y suplentes de las juntas regionales de invalidez, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo”, contenida en el inciso 1º del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012.

Para resolver el anterior mandato constitucional, el articulado del presente proyecto de ley ha sido radicado en varias oportunidades, siendo radicado por quinta vez en la Secretaría del Senado el 20 de julio de 2021 por los entonces Senadores Alberto Castilla Salazar, Gustavo Petro Urrego, Alexander Lopez Maya, Iván Cepeda Castro, Wilson Arias Castillo, Antonio Sanguino Páez, Gustavo Bolívar Moreno, Aida Yolanda Avella Esquivel, Victoria Sandino Simanca Herrera, Israel Zuñiga Iriarte, Julián Gallo Cubillos, Jorge Londoño Ulloa, Pablo Catatumbo Torres, Sandra Ramirez Lobo Silva, y los entonces Representantes a la Cámara Germán Navas Talero, David Racero Mayorca, Cesar Pachón Achury, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Omar De Jesús Restrepo Correa, María José Pizarro Rodríguez, Carlos Carreño Marín, León Fredy Muñoz, Abel David Jaramillo, Luis Alberto Albáno, Ángela María Robledo Gómez y Fabián Díaz Plata. Le fue asignado el número 028 de 2021.

Para el proyecto de ley 028 de 2021 – Senado fueron designados como ponentes los entonces Senadores Alberto Castilla Salazar, Gabriel Velazco Ocampo, Jose Ritter Lopez Peña y Victoria Sandino Simanca. El Proyecto de ley fue aprobado en primer debate en la Comisión Séptima del Senado de la República el 17 de noviembre de 2021. En el primer debate, la proposición con la que terminó el informe de ponencia fue aprobada por 10 senadores presentes en el debate. En la discusión del articulado, se presentaron cinco proposiciones las cuales fueron aceptadas en su totalidad por los ponentes.

Como consecuencia del cambio del Congreso en 2022, fueron designados Los



H. Senadores Omar De Jesús Restrepo y José Alfredo Marin Lozano como ponentes para el segundo debate. El 15 de noviembre de 2022 fue aprobado en segundo debate el proyecto de ley por parte de la plenaria del Senado de la República. Para los debates en Cámara de Representantes le fue asignado el número 295 de 2022 y fueron designados los H. Representantes Andrés Eduardo Forero Molina, María Eugenia Lopera Monsalve, Héctor David Chaparro Chaparro, Jorge Alexander Quevedo Herrera y Juan Camilo Londoño Barrera, quienes presentaron ponencia positiva el 19 de abril de 2023, sin embargo, el proyecto no fue debatido en la Comisión Séptima de Cámara.

La primera vez que se presentó este proyecto de ley fue en la legislatura 2017-2018 cuando contó con el número 109 de 2017 Senado; iniciativa que además de las propuestas de normas aquí contenidas contaba con un articulado más extenso que además pretendía establecer el mecanismo de reclamación de las calificaciones. Se destaca que al proyecto de ley 109 de 2018 fue allegado concepto positivo al proyecto de ley por parte de la Federación Nacional de Trabajadores y Extrabajadores Enfermos de Colombia la cual fue publicada en gaceta 363 de 2018. El 31 de mayo de 2018 se adelantó una audiencia pública en la Comisión VII que contó con la participación de los empresarios entre los que se destaca la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI-, ASOFONDOS y FASECOLDA así como las organizaciones Sindicales y de trabajadores que se encuentran la Asociación Nacional de Trabajadores y Extrabajadores Enfermos de Colombia; Sintramineros, Sintracarbon, Sintraenergética, Sintravidrícol, CUT e instituciones del orden nacional como el Ministerio del trabajo, el Ministerio de Salud y Colpensiones. También se contó con la participación de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y miembros de las Juntas Regionales. El proyecto fue archivado por trámite toda vez que no fue debatido en la Comisión VII del Senado de la República.

La segunda vez que se presentó el proyecto fue en la legislatura 2018-2019 registrado bajo el número 154 de 2018- Senado. En su trámite, día 17 de noviembre de 2018 se adelantó sesión de la Comisión Accidental sobre Precarización Laboral que contó con la participación de los entonces congresistas de la Comisión Séptima de Senado, trabajadores sindicalizados, Colpensiones y el Ministerio del trabajo, en donde la entonces Ministra del trabajo, Doctora Alicia Arango, insistió en que es deber del Congreso Reglamentar las Juntas Médicas de Calificación de Invalidez. El 11 de junio de 2019 fue debatido el proyecto de ley en la Comisión Séptima de Senado pero no fue votado por lo que fue archivado por trámite.

En julio del año 2019 se presentó por tercera vez este proyecto de ley, que sólo



abordó una de las tres partes principales de los proyectos de ley 109 de 2017 y 154 de 2018, esto es, el mecanismo de composición de las Juntas Médicas de calificación de invalidez. Este proyecto se presentó el 20 de julio de 2019 y cursó con el número 090 de 2019 Senado. El proyecto de ley obtuvo un concepto positivo del Ministerio del Trabajo y con este se suscribió de manera unánime por los parlamentarios ponentes la ponencia positiva del proyecto. El proyecto de ley 090 de 2019 no pudo ser discutido en dicha legislatura por lo que fue archivado.

El proyecto fue presentado por cuarta vez en agosto de 2020 y le fue asignado el número 109 de 2020. Para este proyecto fueron delegados como Ponentes los H. Senadores Gabriel Velasco Ocampo, Victoria Sandino Simanca y Alberto Castilla Salazar quienes presentaron ponencia positiva conjunta y adelantaron una audiencia pública en el recinto de la Comisión Séptima. El proyecto no fue discutido para primer debate por lo que no finalizó su trámite legislativo.

De esa forma, esta iniciativa legislativa es la sexta vez que se radica, esta vez en Cámara de Representantes, con el propósito de que sea discutido y abordado también por esta célula legislativa.

3. JUSTIFICACIÓN

3.1. La problemática de la calificación de la enfermedad laboral y los accidentes de trabajo

Según información de la Junta Nacional de Calificación de invalidez en su informe “Análisis de la Población Evaluada” para el año 2022 se presentaron 22.124 casos que requirieron de su participación y concepto. Sin embargo, el documento no informa de estos casos, cuantos fueron calificados como de origen laboral y cuantos de origen común. De las personas que requirieron la calificación del origen de su enfermedad, se encuentra un porcentaje mayor de Hombres (58,43%) con respecto a las mujeres (41,22%). Las enfermedades y diagnósticos mayoritariamente reportadas son el síndrome del túnel carpiano G560, el síndrome de manguito rotatorio, la epicondilitis lateral, el COVID-19 Virus identificado y Bursitis del hombro.

Según información remitida por parte del Ministerio del Trabajo a la Oficina del entonces Senador Jesús Alberto Castilla Salazar en petición respondida en el año 2021, En el año 2020 se reportaron 450.110 accidentes de trabajo mientras que en 2021, de enero a junio, se reportaron 243.676. Esto quiere decir que en 2020 se presentaron 1233 accidentes de trabajo por día, 51 cada hora, que es una

cifra alarmante considerando que el trabajo presencial fue seriamente disminuido en este año como consecuencia de la pandemia COVID-19. Del total de accidentes que se presentan, en 2020 se calificaron 50.981 y en el 2021 fue de 29.962 fueron calificadas, lo que significa que de la totalidad de accidentes de trabajo reportados para 2020, únicamente se califica el 11,3% de los casos reportados. Estos datos del ministerio del trabajo para el año 2020 y 2021, evidencian los niveles precarios de promoción y garantía de seguridad en el trabajo, así como los niveles de vulneración de derechos a los que están sometidos millones de trabajadores afiliados a una Administradora de Riesgos Laborales (ARL), los cuales ascienden a 10.543.534 de personas PARA 2021.

Actualmente, no se tiene registro sobre trabajadores no afiliados a ARL quienes estarían en una situación mayor de desprotección ya que la mayor parte de la población económicamente activa es informal (67% en promedio)¹. Según el Ministerio del Trabajo, la principal causa de riesgo es el accidente asociado al trabajo. En total en 2020 se registraron 450.110 accidentes de trabajo, los cuales explican el 98% de las solicitudes de calificación de pérdida de capacidad laboral. El segundo hecho es la enfermedad laboral que explica el 2% de los casos, seguida por la muerte por accidente y/o muerte por enfermedad. También informó el Ministerio del Trabajo que, para el primer semestre de 2021 el número de afiliados al sistema de riesgos laborales corresponde a 10.543.534 de los cuales 9.607.931 son dependientes y 935.604 son independientes. De otra parte, el total de trabajadores afiliados al sistema de riesgos laborales en el año 2020 corresponde a 10.123.389 de los cuales 9.334.801 son dependientes y 788.587 son independientes.

Por otro lado, el hecho silencioso es que la mayor brecha de NO reconocimiento al riesgo laboral se presenta en el caso de las enfermedades laborales y las muertes por accidente de trabajo. En efecto si bien el accidente de trabajo es el evento adverso con mayor presencia en el mundo del trabajo, este no es reconocido en el 6,5% de los casos, en contraste con las enfermedades laborales que no son reconocidas en el 36% de los casos y las muertes por accidente de trabajo, que no son reconocidas en el 31% de los casos. La solución a la situación anterior debería ser remediada de manera integral con mayor énfasis en programas que impongan la obligatoriedad de preservar las mejores condiciones para el desarrollo de la labor de sus trabajadores que en gran parte es obligación de las ARL. Sin embargo, este proyecto de ley propone un ordenamiento y reglamentación clara para la

¹ Del total de trabajadores afiliados a ARL el 95% corresponde a trabajadores dependientes es decir con contrato laboral formal, en tanto que los afiliados independientes corresponden al 5% del total de afiliados

elección de los miembros que pertenecen a las instancias que, dentro del sistema de protección social, definen el reconocimiento de la enfermedad laboral y la pérdida de capacidad laboral en última instancia, que son las juntas de calificación de invalidez.

3.2. Composición actual de las Salas de decisión de las Juntas Médicas de Calificación y la inexistencia del mecanismo de elección de sus miembros

Sobre la naturaleza jurídica de las Juntas Médicas de Calificación, la ley 1562 de 2012 en su artículo 16 que modificó el artículo 42 de la ley 100 de 1993 las definió así:

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

PARÁGRAFO 10. Los integrantes de las Juntas Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez se regirán por la presente ley y su reglamentación, actuarán dentro del respectivo período y, en caso necesario, permanecerán en sus cargos hasta tanto se realice la posesión de los nuevos integrantes para el período correspondiente, ~~serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo.~~ (Aparte tachado declarado inexecutable mediante sentencia C-914-13)

De conformidad con la mencionada ley, el Congreso de la República otorgó al Ministerio del Trabajo la potestad de definir la composición, funcionamiento y organización de las Juntas Médicas de Calificación. Es así como el Ministerio del Trabajo cumplió dicho mandato mediante el decreto 1352 expedido el 26 de junio de 2013, el cual en su artículo 5to habla de la composición de las Juntas

e indica entre otras cosas que:

- El periodo de vigencia de las juntas escogidas sería de 3 años.
- La junta Nacional estaría compuesta por cinco miembros; 3 médicos, 1 psicólogo y un terapeuta físico u ocupacional.
- Las Juntas Regionales serían compuestas por tres miembros; dos médicos y un psicólogo
- Que las juntas se clasifican en de tipo A y de tipo B según la región del país
- El Ministerio del Trabajo decidiría el número de salas que cada Junta debería tener y el número de miembros que componen cada sala.
- Los miembros no podrán durar más de dos periodos consecutivos

Por su parte, el artículo 6to y 7mo del decreto 1352 de 2013 se refirió al mecanismo de elección de las juntas médicas de calificación y entre otras cosas señaló que:

- Para la escogencia de los miembros se haría por concurso público de méritos.
- Que el concurso lo adelantaría el Ministerio del trabajo conjuntamente con una Universidad de reconocido prestigio
- Estableció mínimos para el concurso que incluyen: Conocimientos en los manuales de calificación, experiencia específica y pruebas psicotécnicas.
- Prohibió a los miembros durante el ejercicio de sus cargos, tener vinculación laboral con entidades de seguridad social, vigilancia o control

Fue entonces que la Corte Constitucional mediante la sentencia C-914 del 4 de diciembre de 2013 declaró inconstitucional el apartado del artículo 42 de la ley 1562 de 2012 mediante el cual el Congreso de la República facultó al Ministerio del Trabajo para definir el mecanismo de designación de los integrantes de las Juntas Médicas de Calificación, indicando la Corte que solamente el legislador puede establecer dicho mecanismo de escogencia. Lo anterior trajo consigo que el Ministerio, ni siquiera tuvo oportunidad de convocar al concurso público de méritos, por lo que los miembros que se encontraban en ese entonces nombrados, aún se encuentran en los cargos.

Cabe recordar que antes de la expedición de la ley 1562 de 2012, la ley 100 de 1994 fue reglamentada por el Ministerio del trabajo y se hizo un concurso de méritos en el año 2010, mediante el cual fueron escogidos los actuales

miembros de las juntas, para un periodo de tres años. Esto quiere decir que el periodo de los actuales miembros caducó hace cuando menos seis años, según la reglamentación actual y la anterior. Sobre dicho concurso que no ha sido posible volver a realizar como consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad, el Ministerio del Trabajo, en el concepto remitido al mencionado proyecto de ley el cual se encuentra publicado en gaceta 941 de 2019, indicó que *El Ministerio del Trabajo celebró el Contrato Interadministrativo número 362 de 2010 con la Universidad Nacional de Colombia, cuya finalidad fue realizar el concurso para la selección de los miembros de las juntas regionales y nacional de calificación de la pérdida de la capacidad laboral y de invalidez para el periodo 2011-2014, contrato que inició el 17 de noviembre de 2010 y terminó el 17 de noviembre de 2011, liquidado mediante acta de fecha 27 de enero de 2012, cuyo objeto era: “Realizar el proceso de selección de los miembros de las juntas de calificación de invalidez del país”, la lista de elegibles igualmente fue para ese concurso que ya terminó y bajo el Decreto 2463 de 2001, que se encuentra derogado.*

En conclusión, desde el año 2013 no existe un sistema de escogencia de los integrantes de las juntas médicas de calificación, derivado de la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas que regulaban la materia, lo que ha significado la imposibilidad de crear nuevas salas que alivianen la carga laboral de las actuales juntas médicas de calificación e impide la renovación del personal que compone las Juntas.

Sobre los actuales integrantes de las Juntas, debido a la sentencia C-914 de 2013 y su declaratoria de inconstitucionalidad de las normas de la ley 1562 de 2012 que se referían a la forma de elección de los miembros de las Juntas Médicas de Calificación, actualmente existe un vacío jurídico considerable que el Congreso de la República debe atender de manera prioritaria pues no existe un mecanismo para la provisión de estos cargos, trayendo consigo que las personas que actualmente los desempeñan, tengan nombramientos a perpetuidad.

Las personas nombradas en los cargos de decisión de la Junta Médica de Calificación de Invalidez se encuentran nombradas a perpetuidad, siendo alarmante que existan cuando menos cuatro personas que llevan más de 15 años en los cargos, y preocupa que no sea posible crear nuevas salas que puedan compensar la sobrecarga laboral que actualmente tienen las actuales salas de decisión de las juntas.

3.3. Los conceptos de FACECOLDA

El 17 de septiembre de 2019, el proyecto 109 de 2019 - Senado recibió concepto de la Federación de Aseguradores de Colombia – FASECOLDA- quienes manifestaron su conformidad con la necesidad de expedir la norma que regule el mecanismo de elección de los miembros de las Juntas médicas de calificación y solicitaron al Congreso de la Republica, que considere incluir otras normas relacionadas *con la auditoría a las Juntas de Calificación, definiendo la entidad y el procedimiento para dicho fin.* También sugieren que se tomen medidas legislativas en las que se contemplen *principios y/o lineamientos generales respecto al proceder de las Juntas Medicas de Calificación* y resaltan la importancia de reglamentar un tiempo máximo para resolver los casos pues [...] *En la actualidad, los costos que se general para el sistema, las entidades y la seguridad social, sin contar con la importancia del proceso de calificación para los trabajadores merece que se reglamente al respecto.* El Concepto remitido por los empresarios del gremio de los aseguradores, hace evidente su preocupación por los largos tiempos que toma el procedimiento, lo que le está generando dificultades financieras para las empresas.

Por su parte, el proyecto de ley 028 de 2021 recibió concepto favorable de FACECOLDA el cual reposa en la gaceta del congreso 1835 del 13 de diciembre de 2021 en el que señalaron los empresarios: *resulta relevante que se reglamente en esta oportunidad también normas relacionadas con auditoría a las Juntas de Calificación, definiendo la entidad y el procedimiento para dicho fin. La inclusión de disposiciones de control favorece la ética y transparencia en sus procesos y aminora riesgos de corrupción. También consideramos relevante que el proyecto también regule lo relacionado al plazo máximo que tienen las Juntas de Calificación para resolver los casos. En la actualidad, los costos que se generan para el sistema, las empresas y las entidades de seguridad social, sin contar con la importancia del proceso de calificación para los trabajadores, merece que se reglamente este aspecto.*

3.4. Los Conceptos del Ministerio del Trabajo

El 25 de septiembre de 2019 el proyecto de ley 090 de 2019 - Senado recibió concepto favorable del Ministerio del Trabajo el cual se encuentra publicado en la gaceta 941 de 2019. El Ministerio indicó que si existe un vacío jurídico en la materia y que es necesario que el Congreso entre a reglamentar toda vez que *es importante expresar que se requiere una ley en la que confiera facultades para*

*nombrar y realizar el concurso de juntas de calificación de invalidez. Posteriormente, el 21 de octubre de 2019 emitió un nuevo concepto favorable haciendo nuevas sugerencias al texto del proyecto que fueron incluidas en el articulado y concluyendo que: *el presente proyecto de ley es pertinente pues existe una necesidad para conformar las Juntas de Calificación de Invalidez; sin embargo, se recomienda valorar las observaciones planteadas y realizar los ajustes a que haya lugar* (Concepto Ministerio del Trabajo 21 de octubre de 2019)*

El día 14 de agosto de 2020, fue remitido concepto favorable al proyecto de ley 109 de 2020 – Senado por parte del Ministerio del trabajo, quienes indicaron que el proyecto de ley es viable, es necesario y pertinente. Sobre El informe termina con las siguientes conclusiones: *El Viceministro de Relaciones Laborales con soporte en la Dirección de Riesgos, conceptúa el proyecto de ley como CONVENIENTE y necesario para la conformación de las Juntas Regional y Nacional de Calificación de Invalidez, esta acorde a lo establecido por la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-914-13 (...)*

Soluciona la problemática que existe con la suspensión provicional de los articulo 5, 6, 8 y 9 según proceso de nulidad Radicación 11001 0325 2013 0177600 (4697-2013) demandante CARLOS ALBERTO LOPEZ CADENA demandado NACION MINISTERIO DEL TRABAJO, donde no ha sido posible realizar el concurso y relevo de los integrantes de las juntas desde hace más de cinco (05) años. (...) por lo anterior el proyecto es viable.

El 21 de diciembre de 2023, el Ministerio del trabajo, en respuesta a un derecho de petición radicado por el Honorable Representante a la Cámara Alirio Uribe Muñoz, sobre los avances en la reglamentación de las juntas médicas de calificación de invalidez indicó que: *El vacío normativo ha impedido que el Ministerio del Trabajo desde hace once (11) años pueda crear nuevas juntas de calificación de invalidez y que los integrantes y miembros se mantengan en sus puestos sin posibilidad de renovar el personal a través de un concurso de méritos, estando atentos al desarrollo que se de en el Senado de la República para la expedición de una ley, que permita el concurso para designar los nuevos integrantes de las juntas de calificación de invalidez y en estos momentos se tiene un Banco de Hojas de vida como resultado del convenio Interadministrativo No. 566 del 2022 suscrito con la Universidad Nacional de Colombia, para llenar las ausencias, suplentes y salas de descongestión ante el gran represamiento que existe en dichas juntas.*

Visto lo anterior, es evidente que el Ministerio del Trabajo requiere de manera urgente la expedición de esta ley, para solventar los problemas que existen en



el sistema de calificación de invalidez y origen de enfermedad en el país.

3.5 Las audiencias públicas

El 26 de mayo de 2021, como consecuencia de la proposición presentada por el H. Senador Gabriel Velasco, se adelantó audiencia pública para el proyecto de ley 109 de 2020 - Senado en la cual participaron miembros de las juntas médicas de calificación, miembros de sindicatos y asociaciones de trabajadores enfermos, representantes de las asociaciones médicas y de la academia además de contar con la participación del Ministerio del Trabajo. Se escucharon diferentes voces sobre el proyecto., así:

Por parte del Ministerio del Trabajo participaron la Viceministra de Relaciones Laborales e Inspección Dra. Isis Muñoz, la directora de riesgos laborales, doctora Rosmira Leal, y el coordinador de medicina laboral Carlos Ayala indicaron que el proyecto es necesario para lograr la conformación de las 32 juntas médicas de calificación, pues es un asunto urgente que se encuentra detenido por no contar con una ley que permita su conformación.

Los miembros de las juntas médicas de calificación insisten en que se les permita participar del nuevo concurso de méritos para escoger a los miembros de las juntas, además de insistir en que ellos llegaron a esos cargos por mérito derivado de un concurso adelantado por la Universidad Nacional de Colombia en el año 2013. También informan que han hecho un gran esfuerzo por evitar el represamiento de procesos, señalando por ejemplo que la Junta Nacional el año pasado emitió más de 20 mil dictámenes. Sobre el particular, cabe aclarar que los autores y ponentes de este proyecto no han puesto en duda las habilidades y capacidades de los miembros de las juntas, pero no es posible acceder a su petición en la que requieren que se les permita de nuevo participar en el concurso de méritos propuesto en este proyecto de ley en igualdad de condiciones a los nuevos postulantes, toda vez que los miembros que venían antes del año 2013 se presentaron a ese concurso y varios pasaron, lo que significa que varios miembros de juntas llevan más de 20 años ejerciendo este cargo público que es de carácter rotativo. Incluso aquellos que por primera vez fueron nombrados miembros de juntas de calificación, al año 2021 cumplen ocho años desempeñando el cargo, lo que es más que suficiente. Sobre el particular, téngase en cuenta que la ley 1562 de 2012 en el parágrafo 2 del artículo 19 indicó “ Los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de calificación de Invalidez no podrán permanecer más de dos (2) periodos continuos. Por otro lado, es necesario indicar que los miembros de juntas médicas de calificación se encuentran impedidos para considerar el



presente proyecto de ley, toda vez que existe conflicto de intereses.

Los miembros de sindicatos y organizaciones de trabajadores enfermos informaron sobre las demoras en los tiempos de calificación, indicando que conocen de procesos que llevan más de 4 años sin ser fallados, de casos donde los trabajadores mueren sin que la enfermedad o accidente de trabajo haya sido calificado y sobre dictámenes que disminuyen en más de 20 puntos porcentuales las pérdidas de capacidad laboral. Insisten en que la aprobación del proyecto es necesaria.

Los representantes de la academia y asociaciones médicas indican que el proyecto es necesario para atender un vacío legal creado por la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas de la ley 1562 de 2012. Sin embargo, enfatizan que no incluye asuntos como la cualificación de los integrantes de las juntas médicas y que no se relacionan con los criterios de desempeño de la ley 1164 de talento humano en salud, que no se refiere a los médicos que califican en primera oportunidad, no se refiere al proceso mismo de calificación, a la prevención de enfermedades laborales ni al proceso de recuperación de las personas enfermas. Tampoco se refiere a la rehabilitación, el tratamiento de las tutelas y el papel de la rama judicial en estos procesos. Sobre las observaciones de la academia, se reconoce que son medidas necesarias que deben ser reguladas y legisladas por el Congreso de la Republica, sin embargo ese no es el objeto del proyecto de ley y requerirá de otros proyectos de ley para el abordaje de estas temáticas que como se dijo, no se refieren puntualmente al objeto del proyecto de ley 109 de 2020, que es, crear el mecanismo para la escogencia de las juntas médicas de calificación.

En el marco del proyecto de ley 028-21 Senado 295-22 Cámara , se adelantó una audiencia pública el día 13 de abril de 2023 en el salón Luis Carlos Galán. Entre las intervenciones más destacables encontramos: La Doctora Diana Cuervo – Presidenta de Coljuntas quien realizó una explicación general del contexto en el que se desarrolla la actividad de las Juntas Calificadoras de Invalidez; de igual forma planteó los principales retos a los que se enfrentan las Juntas, dejando claro que el proceso de modificación legislativo para tener unas mejores calificaciones debe realizarse sobre el universo completo de actores que participan de este proceso ya que se deben generar regulaciones para todos los actores que se ven involucrados en el proceso de calificación con el fin de darle mayores garantías a los pacientes y sus familias. Se planteó por parte de la Presidenta de Coljuntas la importancia de tener en cuenta el convenio interadministrativo existente entre el Ministerio del Trabajo y la Universidad Nacional de Colombia toda vez que esté en principio cumple los objetivos que



busca el proyecto de ley.

Participó también la Doctora María Fernando Possu Castrillón - Presidente de la Federación Festralva en el Valle del Cauca y representante de la Confederación de los Trabajadores de Colombia. La tercera intervención estuvo a cargo de la doctora María Fernando Possu Castrillón, Presidente de la federación Festralva en el Valle del Cauca y representante de la confederación de los trabajadores de Colombia. Como representante de los sindicatos, la doctora Possu recalcó la necesidad a futuro de construir un proyecto incluyendo las necesidades de los trabajadores, recogiendo los aspectos importantes que quedaron pendientes en este proyecto de ley. Así mismo, indicó la necesidad de actualizar el manual único de calificación. Participó el Doctor John Ríos - Colectivo Antioquia, quien se refirió a la relación de la “estabilidad laboral reforzada” con los temas de las Juntas Calificadoras de Invalidez. Ríos lamentó la escasa participación de las centrales obreras en este tipo de espacios, ya que son ellos mismos los que iniciaron la construcción del proyecto de ley bastante amplio en su momento, donde se pretendía regular no solo la elección de los miembros de junta sino también todo el proceso de calificación en el tiempo. Participó el Doctor Edgar Velandia - médico laboral Junta Nacional así como el Doctor Iván Jiménez del Colegio Abogados del Trabajo. Intervino el Doctor Adolfo León Granados Panesso -Coordinador del comité intersindical de salud y seguridad social del valle del cauca y de los ingenios azucareros, la Doctora Patricia Castillo - Sociedad de Medicina del Trabajo, entre otros expertos.

4. MARCO JURÍDICO RELEVANTE

En Colombia “...conforme a la jurisprudencia constitucional, el derecho a la seguridad social es un real derecho fundamental cuya efectividad se deriva “de (i) su carácter irrenunciable, (ii) su reconocimiento como tal en los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano en la materia y (iii) de su prestación como servicio público en concordancia con el principio de universalidad²”.

La Carta política en su artículo 48, establece que la seguridad social debe

² Ver entre otras Sentencia T-164/13 de la Corte Constitucional

orientarse bajo los principios de eficiencia³, universalidad⁴ y solidaridad⁵. Esta disposición encuentra igualmente fundamento en tratados de Derechos Humanos de 1948, que consagra en su artículo 22 que:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

A su vez, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dispone en su artículo 9º que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.

El Protocolo de San Salvador prevé que “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. 2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto”.

³ Corte Constitucional sentencia C-258 de 2013: “...el principio de eficiencia requiere la mejor utilización social y económica de los recursos humanos, administrativos, técnicos y financieros disponibles, para que los beneficios a que da derecho la seguridad social, sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente. La jurisprudencia de esta Corporación ha definido la eficiencia como la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos y la maximización del bienestar de las personas”

⁴ Corte Constitucional Sentencia C-258 de 2013 “Según el principio de universalidad, el Estado –como sujeto pasivo principal del derecho a la seguridad social- debe garantizar las prestaciones de la seguridad social a todas las personas, sin ninguna discriminación, y en todas las etapas de la vida. Por tanto, el principio de universalidad se encuentra ligado al mandato de ampliación progresiva de la cobertura de la seguridad social señalado en el inciso tercero del mismo artículo 48 constitucional que refiere la afiliación a los subsistemas de la seguridad social –con énfasis en los grupos más vulnerables-, como a la extensión del tipo de riesgos cubiertos”.

⁵ Corte Constitucional Sentencia C-258 de 2013 “...la solidaridad, hace referencia a la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades. Este principio tiene dos dimensiones: de un lado, como bien lo expresa el artículo 2 de la Ley 100 de 1993, hace referencia a que el Estado tiene la obligación de garantizar que los recursos de la seguridad social se dirijan con prelación hacia los grupos de población más pobres y vulnerables; de otro, exige que cada cual contribuya a la financiación del sistema de conformidad con sus capacidades económicas, de modo que quienes más tienen deben hacer un esfuerzo mayor”.



Es así como, para hacer efectivo el disfrute de los derechos a la seguridad social, el Congreso de la República, mediante los artículos 42º y 43º de la Ley 100 de 1993 previó, que cuando un afiliado al Sistema Integral de Seguridad Social viese comprometida su capacidad laboral, originada en las secuelas que pudiesen generarse por padecer una enfermedad o un accidente, su estado invalidante fuera determinado en primera instancia de controversia las denominadas Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y caso de desacuerdo, en una segunda instancia ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, facultando al Gobierno Nacional, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto pudiera haber expedido el Gobierno Nacional.

Esta facultad de conformación e integración de los miembros de la Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, fue refrendada mediante la Ley 1562 de 2012, determinando en el Artículo 16º, Parágrafo 1º así “Los integrantes de las Juntas Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez se regirán por la presente ley y su reglamentación, actuarán dentro del respectivo período y, en caso necesario, permanecerán en sus cargos hasta tanto se realice la posesión de los nuevos integrantes para el período correspondiente, serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo”.

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

Sin embargo, tales facultades que le fueron otorgadas por el Congreso al Ministerio de Trabajo, fueron declaradas inexecutable por la H. Corte Constitucional, mediante la Sentencia C- 914 del año 2013, indicando que debía ser el Congreso Nacional el encargado de determinar la conformación e integración de las Juntas de Calificación, teniendo en cuenta los siguientes asuntos:

“... el Congreso también efectuó modificaciones en las normas que definían la integración y estructura de las juntas. Concretamente, mientras en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 previó que los miembros de las juntas serían designados por el Ministerio de Protección Social” la regulación actual, es decir, la prevista por la Ley 1562 de 2012 no se plantea que esos miembros principales sean designados por el Ministerio del Trabajo, sino que este órgano, por vía reglamentaria, definirá la forma en que serán seleccionados

[...]

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

[...]

Además, en ese pronunciamiento, la Corte estudió un enunciado normativo del cual se desprendía un mandato directo al Ministerio para designar a esos miembros, y concluyó que el Congreso cumplió con su

obligación constitucional, en tanto determinó el órgano que se encargaría de esa designación. En esta ocasión se analiza un enunciado normativo cuyo contenido es evidentemente distinto, en tanto delega en el Ministerio la reglamentación integral sobre qué órgano y bajo qué procedimiento serán designados los miembros de las juntas de calificación de invalidez.

[...]

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

[...]

En ese sentido, la reserva legal define una competencia privativa del Congreso, sin detenerse a indicar en qué grado debe ejercerse, o en qué grado algunos aspectos podrían ser objeto de desarrollo reglamentario. El Constituyente eligió las materias que, en su concepto, deben ser objeto

de discusión democrática y entre esos aspectos incluyó (según la interpretación constante de este Tribunal) el modo de designación de los órganos de dirección de las entidades del orden nacional, como las juntas de calificación de invalidez. Debe recordarse entonces que la reserva de ley es una manifestación del principio democrático y del principio de separación de funciones entre las distintas ramas del poder público.

[...]

Además de ello, el razonamiento según el cual quien puede lo más puede lo menos no resulta aplicable en este escenario porque la cláusula general de competencia de los órganos del poder público prevé que estos solo pueden ejercer las funciones expresamente definidas en el orden jurídico, tal como se desprende de los artículos 6º y 121 de la Carta Política. En ese sentido, el adagio citado solo tendría validez en una versión restringida: quien puede lo más puede lo menos, siempre que esté amparado por una norma que le confiera competencia, o, contrario sensu, siempre que el asunto objeto de desarrollo no haga parte de las facultades que privativamente el Constituyente entregó a otro órgano, en este caso, al Congreso de la República. En consecuencia, la Sala declarará la inexecutable de los fragmentos cuestionados en el cargo primero del escrito de demanda.

[...]

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

[...]

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

determinar la estructura de las juntas y el modo de designación de sus miembros” (subrayas fuera del texto original).

[...]

Como es sabido el debido proceso, fue elevado a derecho constitucional en el artículo 29º de la Carta Política y se reclama de toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. De igual manera numerosos instrumentos internacionales han recogido la importancia y obligatoriedad de estas garantías, entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana de Derechos Humanos⁶, la Convención Americana de Derechos Humanos⁷.

La Corte Constitucional, igual que la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de derechos humanos, han marcado pautas relevantes en punto del alcance del derecho al debido proceso y que dan cuenta de su observancia “...en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos”⁸.

Se indica igualmente que:

“La imparcialidad del tribunal y la publicidad de las actuaciones son importantes aspectos del derecho a un juicio justo en el sentido del párrafo 1 del artículo 14. La ‘imparcialidad’ del tribunal supone que los jueces no deben tener ideas preconcebidas en cuanto al asunto de que entienden y que no deben actuar de manera que promuevan los intereses de una de las partes”⁹.

En igual sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional sobre la necesidad

⁶ En el artículo 14.1 dispone que “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”. (subraya fuera de texto)

⁷ En el artículo 8.1 prevé que “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. (subrayado fuera de texto)

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 15, par. 118.

⁹ Comité de Derechos Humanos, Caso Karttunen c. Finlandia, Comunicación No. 387/1989 CCPR/C/46/D/387/1989 (1989); par. 7.2.

de respetar y garantizar el debido proceso en las actuaciones que se surtan en el sistema de seguridad social en pensiones en Colombia¹⁰, en consideración a que éste es un servicio público relacionado con diversos derechos constitucionales como el derecho a la pensión y fundamentales como el derecho al mínimo vital, la dignidad humana, entre otros.

Por otro lado, en el año 2013 fue demandado el Decreto 1352 de 2013 el cual regula la integración y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez; esta acción de nulidad iniciada ante el Honorable Consejo de Estado de radicado número 11001332500020130177600, dictó como medida provisional la suspensión de los artículos 5°, 6°, 8° y 9° del Decreto 1352 de 2013. Como sentencia definitiva de la demanda, el dos (2) de diciembre de 2021, el Consejo de Estado dicta fallo en la acción de nulidad en la que declara 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 6° y del párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013.

Cabe destacar que el artículo 5° del Decreto 1352 de 2013 que señala la “Conformación de las Juntas de Calificación de Invalidez” y establece entre otras cosas, la estructura de las juntas y los requisitos que deben cumplir los profesionales que aspiren a conformarlas, fue declarado nulo por el Consejo de Estado en razón a que “...el texto de la norma resulta contrario al principio de reserva de ley, debido a que fijó la estructura orgánica de las juntas de calificación, al establecer cómo se componen, cuál es el número de integrantes, qué profesiones deben tener, cómo se clasifican”. Esto significa que solo mediante una ley emitida por el Congreso de la República podrá establecerse la estructura orgánica de las Juntas de Calificación de Invalidez, el número de integrantes y los requisitos profesiones que deben tener quienes la conformen además de cómo se clasifican y organizan territorialmente.

Es así, como la razón que motiva este proyecto de Ley, es la de además de dar cumplimiento al mandato de la Corte Constitucional en su Sentencia C- 914 de 2013, la de reforzar las medidas que blinden las garantías requeridas para la calificación de la invalidez, buscando que la conformación de los cuerpos colegiados encargados de adoptar las decisiones en la materia, responda a criterios objetivos de experticia (conocimientos y experiencia), mérito, debido

¹⁰ Ver Corte Constitucional Sentencias T-516 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz; sentencia T-450 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; Sentencia T-411 de 2011, M.P. José Ignacio Pretelt Chaltjub; sentencia T-701 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; sentencia T-431 de 2011; Sentencia T-424 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

proceso y estabilidad¹¹.

5. IMPACTO FISCAL

Mediante la ley 1562 de 2012, el legislador otorgó a las Juntas de Calificación la naturaleza de entidades del orden nacional con personería jurídica propia, autonomía financiera y regidas por el derecho privado. Lo anterior quiere decir que el presupuesto con el cual funcionan las juntas médicas de calificación es de apropiación de estas. Para la apropiación de recursos, el decreto 1072 de 2015 expedido por el Ministerio del Trabajo, en su artículo 2.2.5.1.16 reglamentó el mecanismo mediante el cual las Juntas de Calificación deben cobrar honorarios a los demás miembros del sistema de seguridad social para cumplir su misionalidad así: Las juntas regionales y nacional de calificación de invalidez recibirán de manera anticipada por la solicitud de dictamen, sin importar el número de patologías que se presenten y deban ser evaluadas, el equivalente a un (1) salario mínimo mensual legal vigente de conformidad con el salario mínimo establecido para el año en que se radique la solicitud, el cual deberá ser cancelado por el solicitante.(...)

En palabras de las propias Juntas médicas de calificación, según el concepto remitido a los Senadores de la Comisión VII del Senado en 2020 Las juntas financian su funcionamiento con el producto de los honorarios que por las calificaciones pagan las entidades de seguridad social, los ciudadanos que acuden directamente a ellas, o la persona natural o jurídica que la entidad judicial o administrativa defina como responsable de tal pago. Las juntas no reciben recursos de la Nación, deben ser autosostenibles y sus estados financieros de conformidad con la normatividad vigente. Considerado la normatividad vigente, es claro que las Juntas Médicas de Calificación no perciben recursos de la Nación y su conformación no impacta el Presupuesto General, por lo que el mencionado proyecto de ley no contiene un impacto adverso a dicho presupuesto.

6. CONFLICTO DE INTERESES

De acuerdo con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso- modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición

¹¹ Id. Principio no. 11. La estabilidad en el cargo como forma de garantizar la independencia e imparcialidad de los funcionarios, fue también acogida por la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso *Belilos v. Switzerland*, App. no. 10328/83, Eur. H.R.(1988), par. 67.

de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

De igual manera, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”.

Con base en lo anterior y, de acuerdo al carácter abstracto e impersonal de la norma, tenemos que en esta iniciativa legislativa no se evidencia que los congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, toda vez que tampoco puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto. Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 286 que establece que: “Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

7. CONCLUSIONES

El presente proyecto de Ley, recoge y armoniza disposiciones que han transitado por la normativa que en la materia se ha expedido y que han regido el funcionamiento y conformación de las Juntas de calificación de la invalidez, conservando en buena parte, aspectos de estas disposiciones. El Ministerio del Trabajo en varias oportunidades ha considerado el proyecto de ley como CONVENIENTE y VIABLE, pues resuelve una problemática con la que ha tenido que lidiar este Ministerio sin tener capacidad de resolución, si no es mediante la expedición de una ley.

El texto presentado en esta iniciativa legislativa es casi idéntico al que fue aprobado en la plenaria del Senado el 15 de noviembre de 2022, salvo algunas modificaciones de sintaxis y ortografía y la prohibición de presentarse por más de una vez a los actuales miembros de las Juntas, que llevan nombrados en interinidad más de 10 años. Este proyecto además incorpora medidas tendientes a poner fin a prácticas que hoy afectan la efectividad de estas corporaciones, la imparcialidad de sus miembros y la seguridad jurídica de

quienes acuden a las mismas. En este orden de ideas, además de condensar la normativa existente sobre la composición e integración de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de la Invalidez, se pretenden establecer criterios y procedimientos de selección integrales para los aspirantes a las mismas, así como lo es el de generar impedimentos, para que una vez terminado su periodo en este cuerpo colegiado sus miembros no ingresen inmediatamente a la nómina de las administradoras del sistema de seguridad social, lo que pone en riesgo la imparcialidad de las decisiones.

De esta manera, se busca cerrar la "puerta giratoria" que permite hoy que los miembros de la Junta transiten entre ésta y las entidades responsables del pago de las prestaciones del trabajador o trabajadora asegurada. Asimismo, al facultar al Ministerio de Trabajo para que, cumpliendo con los con los perfiles señalados en la presente Ley y atendiendo las estadísticas de los procesos de la calificación de invalidez de la población atendida y el normal funcionamiento de las juntas, así como a la necesidad de dar estricto cumplimiento de los términos legales previstos en los procesos de calificación, cuando la demanda así lo requiera, se puedan ampliar el número de Salas de Decisión que conforman las Juntas de Calificación de Invalidez, con lo cual se garantiza un eficiente y oportuno reconocimiento de los derechos a la seguridad social.

Cordialmente,

ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara	ALFREDO MODRAGON GARZÓN Representante a la Cámara
MARIA FERNANDA CARRASCAL Representante a la Cámara	MARTHA ALFONSO JURADO Representante a la Cámara
AGMETH ESCAF TIJERINO Representante a la Cámara	ALEXANDRA VASQUEZ OCHOA Representante a la Cámara



--	--