



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1549

Bogotá, D. C., miércoles, 27 de octubre de 2021

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 28 DE 2021 SENADO

por el cual se establece la conformación e integración de las Juntas Regionales y Nacional de la Calificación de Invalidez y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C. 22 de octubre de 2021

Senadora:

NADIA BLEL SCAFF

Presidente Comisión VII
Senado de la República

Referencia. Informe de ponencia POSITIVA para primer debate al Proyecto de Ley – No 028 de 2021 Senado *Por el cual se establece la conformación e integración de las juntas regionales y nacional de la calificación de invalidez y se dictan otras disposiciones.*

Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 150, 153, y 156 de la Ley 5ª de 1992, y conforme a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponentes de esta iniciativa, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley no. 090 de 2019 Senado *“Por el cual se establece la conformación e integración de las juntas regionales y nacional de la calificación de invalidez y se dictan otras disposiciones”*, por las razones que expongo en el cuerpo de la ponencia.

La presente ponencia cuenta con los siguientes apartados:

- | | |
|-------------------------------------|---------------------------------------|
| 1. Antecedentes del proyecto de ley | 5. Pliego de modificaciones |
| 2. Justificación | 6. Proposición |
| 3. Marco jurídico | 7. Texto propuesto para primer debate |
| 4. Conclusiones | |

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

La Honorable Corte Constitucional en Colombia mediante 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 inexequibles 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 dos oportunidades anteriormente; en la legislatura 2017-2018 cuando contó con el número 109 de 2017 y en la legislatura 2018-2019 registrado bajo el número 154 de 2018; iniciativas 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.

El proyecto de ley 109 de 2018 radicado el 20 de agosto de 2017 y designado como ponente el Honorable Senador Alberto Castilla Salazar quien rindió informe de ponencia positiva publicada en gaceta 158 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. Sobre el proyecto de ley 109-17, el 31 de mayo de 2018 se adelantó una audiencia pública en la Comisión VII de la Cámara de Representantes 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. Dentro de la Audiencia Pública se hizo evidente la necesidad de aclarar el procedimiento para la calificación del origen de las enfermedades y de la pérdida de capacidad laboral, pero ante todo la importancia y urgencia de establecer un mecanismo transparente para la elección de los miembros de las salas y el mecanismo para su conformación. El proyecto de ley fue archivado por trámite toda vez que no fue debatido en la Comisión VII del Senado de la República.

Esta misma iniciativa legislativa fue presentada el 19 de Septiembre de 2018 ante la Secretaría del Senado de la República y se le asignó el número de proyecto de ley 154 de 2018. El 30 de octubre de 2018 fue designado como ponente el Honorable Senador Alberto Castilla Salazar como ponente único por parte de la Mesa Directiva de la Comisión VII de Senado, quien rindió informe de ponencia positiva publicada en gaceta 1027 de 2018. El día 17 de noviembre de 2018 se adelantó sesión de la Comisión Accidental sobre Precarización Laboral, que contó con la participación de los parlamentarios de la Comisión Séptima de Senado, trabajadores sindicalizados, Colpensiones y el Ministerio del trabajo, en donde la Ministra del trabajo, Doctora Alicia Arango insistió en que es deber del Congreso Reglamentar las Juntas Médicas de Calificación de Invalidez. El proyecto de ley fue puesto en lista de anuncios para debate en Comisión VII desde diciembre de 2018 y el 11 de junio de 2019 fue debatido. Entre las observaciones que presentaron los Senadores de la Comisión VII, indicaron que el texto es muy extenso lo que impide un ágil debate y que es necesario profundizar en la temática y la necesidad que otros Senadores además del Senador Castilla asuman el compromiso de ser ponentes del mismo. Es así como el 11 de junio se decide por parte del ponente retirar el proyecto de ley por parte de los autores y fue autorizado su retiro por parte de los parlamentarios de dicha Comisión.

Es así como atendiendo a las observaciones de los parlamentarios que integran la Comisión VII, en el año 2019 se presentó un proyecto de ley que sólo aborda 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, dejando para otras iniciativas legislativas posteriores el procedimiento para la calificación y origen de la enfermedad, las funciones y procedimientos de las Juntas Médicas de Calificación y la intermediación de las EPS y ARL en el proceso.

Este proyecto se presentó el 20 de julio de 2019 exclusivamente para regular el mecanismo mediante el cual se elegirán a las juntas médicas de calificación. El proyecto de Ley es de autoría de los Honorables Senadores Jesus Alberto Castilla Salazar, Alexander Lopez Maya, Jorge Enrique Robledo Castilla, Ivan Cepeda Castro, Wilson Neber Arias Castillo, Aida Avella Esquivel, Gustavo Bolívar Moreno, Victoria Sandino Simanca Herrera, Criselada Lobo Silva, Julian Gallo Cubillos, Antonio Eresmid Sanguino Paez y los H onorables Representantes Jorge Alberto Gomez Gallego, David Ricardo Racero Mayorca, Omar De Jesus Restrepo Correa, Luis Alberto Alban Urbano, Carlos Carreño Marin y cursó con el número 090 de 2019. En la Comisión Séptima de Senado fueron asignados como ponentes los H. Senadores Victoria Sandino Simanca, Alberto Castilla Salazar, Jose Aulo Polo Narvaez, Nadya Georgette Blé Scaff, Laura Ester Fortich Sanchez, Eduardo Enrique Pulgar Daza, Manuel Bitervo Palchucan, Carlos Fernando Motoso Solarte, Aydeé Lizarazo Cubillos y Honorio Miguel Enriquez Pinedo. El proyecto de ley obtuvo un concepto positivo del Ministerio del Trabajo y con el, 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 la pasada legislatura por lo que fue archivado. El presente proyecto de ley contiene el texto idéntico al que fue propuesto por los Senadores ponentes del PL 090 de 2019

El texto de este proyecto de ley también fue presentado el 21 de julio de 2020 y es de autoría de los Honorables Senadores Alberto Castilla Salazar, Alexander Lopez Maya, Iván Cepeda Castro, Jorge Enrique Robledo Castillo, Wilson Neber Arias Castillo, Gustavo Bolívar Moreno, Aida Yolanda Avella Esquivel, Victoria Sandino Simanca Herrera, Israel Zuñiga Iriarte, Antonio Eresmid Sanguino Paez, Feliciano Valencia Medina, Pablo Catatumbo Torres, Criselada Lobo Silva, Gustavo Francisco Petro Urrego, y los Honorables Representantes Jorge Gomez Gallego, German Navas Talero, David Racero Mayorca, Cesar Pachon Achury, Luis Alberto Alban Burbano, Angela Maria Robledo, Jairo Reinaldo Cala, Abel David Jaramillo Largo y Omar De Jesus Restrepo Correa. El proyecto de ley quedó radicado con el número 109 de 2020 y se encuentra publicado en la gaceta 602 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 para ultimo debate luego de una audiencia pública adelantada en el recinto de la Comisión Séptima. El proyecto no fue discutido para primer debate por lo que no hizo transito legislativo.

De nuevo para la legislatura 2021-2022 es presentado el presente proyecto de ley, al cual se le asignó el número 028 de 2021, que cuenta con un texto idéntico al que fue conciliado por los ponentes en el proyecto de ley 109 de 2020. Los autores del presente proyecto de ley son los Honorables Senadores Alberto Castilla Salazar, Alexander Lopez Maya, Iván Cepeda Castro, Wilson Neber Arias Castillo, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Gustavo Francisco Petro Urrego, Gustavo Bolívar Moreno, Aida Yolanda Avella Esquivel, Victoria Sandino Simanca Herrera, Israel Zuñiga Iriarte, Julián Gallo Cubillos, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Sandra Ramirez Lobo Silva y los Honorables Representantes Germán Navas Talero, David Racero Mayorca, Cesar Pachón Achury, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Omar De Jesus Restrepo Correa, María José Pizarro Rodríguez, Carlos Carreño Marín, León Freddy Muñoz Lopera, Abel David Jaramillo Largo, Luis Alberto Albán Urbano, Ángela María Robledo Gómez y Fabián Díaz Plata. La mesa directiva de la Comisión Séptima de Senado delegó a los senadores que suscriben este documento como ponentes.

2. JUSTIFICACIÓN

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

Según información suministrada por el Ministerio del trabajo en respuesta a derecho de petición de fecha 13 de septiembre de 2021, 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.

Estos trabajadores están afiliados a las aseguradoras de la siguiente manera:

AÑO 2020

ARL	TRABAJADORES DEPENDIENTES	TRABAJADORES INDEPENDIENTES	TOTAL TRABAJADORES
ALFA	78.006	262	78.268
AURORA	423	22	445
AXA COLPATRIA	1.857.059	29.265	1.886.324
BOLIVAR	879.514	21.460	900.974
COLMENA	922.370	94.168	1.016.537
EQUIDAD	235.080	6.429	241.509
POSITIVA	2.022.619	325.998	2.348.617
SURA	8.846.388	810.983	9.657.371
TOTAL	9.334.801	788.587	10.123.388

Fuente: Fasescoda 2021 (ver anexo No 1)

AÑO 2021 ENERO A JUNIO

ARL	TRABAJADORES DEPENDIENTES	TRABAJADORES INDEPENDIENTES	TOTAL TRABAJADORES
ALFA	70.055	212	70.267
AURORA	308	20	328
AXA COLPATRIA	1.349.752	30.369	1.380.121
BOLIVAR	862.187	21.922	884.109
COLMENA	911.077	94.177	1.005.254
EQUIDAD	205.408	6.550	211.958
POSITIVA	2.127.191	459.971	2.587.162
SURA	4.081.954	322.882	4.404.836
TOTAL	9.607.931	935.604	10.543.534

Fuente: Fasescoda 2021 (ver anexo No 1)

Según información remitida por parte del Ministerio del Trabajo a la Oficina del 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.

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. 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.

Sin embargo el hecho silencioso de 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

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

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.

Según información suministrada por el Ministerio del trabajo:

El total de presuntos accidentes de trabajo registrados ante las ARL en el año 2020 corresponde 512.386, y el total de presuntos accidentes de trabajo calificados en el periodo ENERO - JUNIO del año 2020 corresponde 272.642.

AÑO 2020

ARL	PRESUNTOS ACCIDENTES DE TRABAJO
ALFA	1.786
AURORA	0
AXA COLPATRIA	87.774
BOLIVAR	35.404
COLMENA	47.846
EQUIDAD	13.044
POSITIVA	115.745
SURA	210.787
TOTAL	512.386

Fuente: Fasescoda 2021 (ver anexo No 1)

AÑO 2021 ENERO A JUNIO

ARL	PRESUNTOS ACCIDENTES DE TRABAJO
ALFA	842
AURORA	0
AXA COLPATRIA	47.557
BOLIVAR	19.000
COLMENA	21.834
EQUIDAD	4.097
POSITIVA	65.205
SURA	114.107
TOTAL	272.642

Fuente: Fasescoda 2021 (ver anexo No 1)

El total de presuntas enfermedades de origen laboral registrados ante las ARL en el año 2020 correspondió a 191.416, y el total de presuntas enfermedades de origen laboral registrados ante las ARL en el periodo enero-junio del año 2021 corresponde a 93.455.

AÑO 2020

ARL	PRESUNTAS ENFERMEDADES LABORALES
ALFA	244
AURORA	0
AXA COLPATRIA	3.267
BOLIVAR	10.562
COLMENA	14.736
EQUIDAD	932
POSITIVA	23.597
SURA	138.078
TOTAL	191.416

Fuente Fasescolta 2021 (ver anexo No 1)

AÑO 2021 ENERO - JUNIO

ARL	PRESUNTAS ENFERMEDADES LABORALES
ALFA	43
AURORA	0
AXA COLPATRIA	2.952
BOLIVAR	5.171
COLMENA	11.149
EQUIDAD	442
POSITIVA	13.134
SURA	60.564
TOTAL	93.455

Fuente Fasescolta 2021 (ver anexo No 1)

Y sobre muertes como consecuencia de accidentes de trabajo, el Ministerio del trabajo reporta la siguiente información:

AÑO 2020

ARL	MUERTES ACCIDENTES DE TRABAJO
ALFA	0
AURORA	0
AXA COLPATRIA	51
BOLIVAR	36
COLMENA	25
EQUIDAD	0
POSITIVA	166
SURA	105
TOTAL	385

Fuente Fasescolta 2021 (ver anexo No 1)

AÑO 2021 ENERO A JUNIO

ARL	MUERTES ACCIDENTES DE TRABAJO
ALFA	0
AURORA	0
AXA COLPATRIA	18
BOLIVAR	24
COLMENA	10
EQUIDAD	4
POSITIVA	105
SURA	46
TOTAL	207

Fuente Fasescolta 2021 (ver anexo No 1)

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 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.

b. 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 1o. 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:

- a) El periodo de vigencia de las juntas escogidas sería de 3 años
- b) La junta Nacional estaría compuesta por cinco miembros; 3 médicos, 1 psicólogo y un terapeuta físico u ocupacional.
- c) Las Juntas Regionales serían compuestas por tres miembros; dos médicos y un psicólogo
- d) Que las juntas se clasifican en de tipo A y de tipo B según la región del país
- e) El Ministerio del Trabajo decidiría el número de salas que cada Junta debería tener y el número de miembros que componen cada sala.
- f) 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:

- a) Para la escogencia de los miembros se haría por concurso público de méritos.

- b) Que el concurso lo adelantaría el Ministerio del trabajo conjuntamente con una Universidad de reconocido prestigio
- c) Estableció mínimos para el concurso que incluyen: Conocimientos en los manuales de calificación, experiencia específica y pruebas psicotécnicas.
- d) 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 sus 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 refieren 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. Utilizaremos la Junta

Nacional de Calificación como ejemplo:

Sala	Número de integrantes	Entre 0 y 5 años de servicio	Entre 5 y 10 años de servicio	Entre 10 y 15 años de servicio	Más de 15 años de servicio
1	4	0	2	1	1
2	4	0	2	2	0
3	4	0	2	2	0
4	4	0	2	1	1
Total	16	0	8	6	2

Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por las salas de decisión de la Junta Nacional de Calificación en mayo de 2018.

La anterior información evidencia que 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.

c. Los conceptos al proyecto de ley 090 de 2019

El 17 de septiembre de 2019, se 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 República, 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 Médicas de Calificación y resaltan la importancia de reglamentar un tiempo máximo para resolver los casos pues [...] En la actualidad, los costos que se genera 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. Fasecolda remitió además unas propuestas para el articulado que serán revisadas más adelante en el pliego de modificaciones. Por su parte, el mismo 17 de septiembre se recibió concepto de las Juntas Médicas de Calificación quienes hicieron una relevante explicación de cómo adelantan el procedimiento de calificación de origen, pérdida de capacidad laboral y fecha de estructuración. Además, explicaron las obligaciones de las Juntas médicas de calificación y explicaron su sistema de financiación. Sobre la financiación, será retomada en el siguiente apartado. El concepto también incluye observaciones a la exposición de motivos los cuales fueron acogidos en su gran mayoría. Las observaciones al articulado son incluidas más adelante en el pliego de modificaciones.

Así mismo, el 25 de septiembre de esta anualidad se recibió concepto del Ministerio del Trabajo el cual se encuentra publicado en la gaceta 941 de 2019. El proyecto principalmente hace comentarios al articulado que igualmente se retomarán en el pliego de modificaciones y sobre su conveniencia, señala que tiene dificultades pues a juicio del Ministerio, no se ajusta a la legislación actual. Sin embargo, el Ministerio indica que si existe un vacío jurídico en la materia 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. Esto por cuanto la demanda de nulidad Radicación 11001022500020130177600 (4697-2013), mediante auto del 3 de febrero de 2015, demandante Carlos Alberto López Cadena, demandado Nación-Ministerio de Trabajo, se decretó la suspensión provisional de los efectos de los artículos 5°, 6°, 8° y 9° del Decreto Reglamentario 1362 de 2013, artículos que deberían ser retomados en un proyecto de ley para dar viabilidad a la conformación de las juntas de calificación que no han sido posible elegir desde el año 2014 (Concepto IBIDEM).

Luego de ajustada la ponencia por parte de los Senadores con los conceptos en comento, el borrador de la ponencia del proyecto 090 de 2019 fue remitido de nuevo al Ministerio del Trabajo para lo correspondiente. Es así como la ministra delegó al Viceministro Carlos Alberto Baena y este a su vez delegó a la Doctora Edna Paola Najjar Rodríguez, Directora de Riesgos Laborales de la entidad para revisar de nuevo el proyecto de ley. Esta oficina emitió concepto favorable el pasado 21 de octubre de 2019 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)

d. El concepto favorable del Ministerio del Trabajo al proyecto de ley 109 de 2020

El día 14 de agosto de 2020, fue remitido concepto favorable al proyecto de ley 109 de 2020 por parte del Ministerio del trabajo, quienes indicaron que el proyecto de ley es viable, es necesario y pertinente. Sobre el articulado, hace algunas sugerencias que son incluidas más adelante en el pliego de modificaciones. El informe termina con las siguientes conclusiones:



e. La audiencia pública al proyecto de ley 109 de 2020

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 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:

- i) 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.
- ii) 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 pro 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.

- iii) 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.
- iv) 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 tuteladas 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 República, 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.

f. El proyecto de ley NO genera impacto fiscal para la Nación

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

<p>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: <i>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.(...)</i></p> <p>En palabras de las propias Juntas médicas de calificación, según el concepto remitido a los Senadores de la Comisión VII del Senado <i>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 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.</i> 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.</p> <p>3. MARCO JURÍDICO RELEVANTE</p> <p>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 universalidad"² La Carta política en su artículo 48, establece que la seguridad social debe 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:</p> <p>² Ver entre otras Sentencia T-164/13 de la Corte Constitucional</p> <p>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"</p> <p>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"</p> <p>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"</p>	<p>"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".</p> <p>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". Por otro lado, 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".</p> <p>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.</p> <p>Esta facultad de conformación e integración de los miembros de la Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, fue referendada 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".</p> <p>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</p>
<p>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".</p> <p>Sin embargo, tales facultades que le fueron otorgadas por el Congreso al Ministerio de Trabajo, fueron declaradas inexequibles 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:</p> <p>"... 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 [...]</p> <p>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. [...]</p> <p>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. [...]</p> <p>Por ese motivo, los intervinientes en este trámite incurrir 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. [...]</p> <p>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. [...]</p> <p>Además, en ese pronunciamiento, la Corte estudió un enunciado normativo del cual se desprendería un mandato directo al Ministerio para designar a esos miembros, y concluyó</p>	<p>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. [...]</p> <p>Y, al hacerlo, se constata que el Congreso de la República dirigió 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. [...]</p> <p>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 integrarse estos organismos, con mayor razón puede considerarse legítimo desde el punto de vista constitucional que ese Ministerio defina el modo de designación. [...]</p> <p>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'). [...]</p> <p>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. [...]</p> <p>En ese sentido, <u>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.</u> 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. [...]</p> <p>Además de ello, el razonamiento según el cual quien puede lo más puede lo menos no resulta</p>

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 inexistencia 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

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)

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 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.

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 proceso y estabilidad¹¹.

4. CONCLUSIONES

De esta manera 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 considera el proyecto de ley como CONVENIENTE y VIABLE, pues resuelve una problemática con la

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.

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 Chaljub; 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.

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.

que ha tenido que lidiar este Ministerio sin tener capacidad de resolución, si no es mediante un proyecto de ley. El texto presentado en esta iniciativa legislativa es idéntico al que fue conciliado entre los H. Senadores Gabriel Velasco Ocampo, Victoria Sandino Simanca y Alberto Castilla Salazar en la ponencia para primer debate del proyecto de ley 109 de 2020 con idéntico título. También se ha considerado importante incorporar, 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, sin embargo, esto NO es objeto de este proyecto de ley.

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. Así mismo, al facultar al Ministerio de Trabajo para que, cumpliendo 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.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

ARTICULO ORIGINAL	MODIFICACIONES	OBSERVACIONES
PROYECTO DE LEY 109 de 20 20 SENADO POR EL 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 la República, con base en las facultades que le otorga la Carta Política de Colombia, en su artículo 150º Numeral 7º y en acatamiento la ordenado por la Honorable Corte Constitucional en	IGUAL	- Ninguna

sentencia de Constitucionalidad No 914 del año 2013 DECRETA:		
ARTICULO 1º. Objeto. Establecer un procedimiento imparcial, transparente y basado en el mérito, para la escogencia de los miembros e integrantes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.	IGUAL	Ninguna
ARTICULO 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 estarán integradas por un número impar de médicos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionales y psicólogos que cuenten con especializaciones que les otorguen licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo vigente 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, la cual podrá ser convalidada por diplomados o cursos en calificación de invalidez, pérdida de capacidad laboral o reparación del daño. El Ministerio del Trabajo creará Salas de Decisión según lo exija la demanda para evitar el represamiento de solicitudes previo análisis de sostenibilidad financiera de la sala 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 para la elaboración del concurso y sus bases.	ARTICULO 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 estarán integradas por un número impar de médicos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionales y psicólogos que cuenten con especializaciones que les otorguen licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo vigente 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, la cual podrá ser convalidada por diplomados o cursos en calificación de invalidez, pérdida de capacidad laboral o reparación del daño. El Ministerio del Trabajo creará Salas de Decisión según lo exija la demanda para evitar el represamiento de solicitudes previo análisis de sostenibilidad financiera de la sala 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 para la elaboración del concurso y sus bases.	Se eliminan los cursos o diplomados como posibilidad de convalidación de estudios en medicina laboral. Se especifica que las Universidades que pretendan adelantar el concurso cuenten con facultades de medicina y derecho
ARTICULO 3º. Integrantes, miembros y trabajadores de las juntas de calificación de invalidez. Las Juntas	IGUAL	Ninguna

<p>Regionales y la Nacional tendrán el siguiente personal:</p> <p>1. Integrantes: Son los médicos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionales y otros profesionales con especializaciones que les otorguen licencia en Seguridad y Salud en el trabajo quienes emiten los correspondientes dictámenes.</p> <p>2. Miembros: Son aquellas personas que son designadas para ejercer funciones administrativas existiendo un Director Administrativo y Financiero y un Asesor Jurídico existiendo uno (1) director y uno (1) abogado por cada junta, sin importar el número de salas que existan.</p> <p>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.</p> <p>PARÁGRAFO: Los miembros, integrantes y trabajadores de las Juntas Regional y Nacional son particulares que ejercen una función publicapública regulada por la Constitución, la ley y otras normas concordantes.</p> <p>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.</p> <p>ARTICULO 4°. 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:</p>	<p>IGUAL</p>	<p>Ninguna</p>	<p>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:</p> <p>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.</p> <p>b) (1) fisioterapeuta o (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.</p> <p>c) (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.</p> <p>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</p>		
<p>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:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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:</p> <p>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.</p>			<p>b) Un abogado especialista en Derecho del Trabajo, Derecho de la seguridad social, salud ocupacional o afines con experiencia relacionada mínima de 3 años para las Juntas regionales y 5 años para la Junta Nacional.</p> <p>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 de 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.</p> <p>PARAGRAFO 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 e 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</p>	<p>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 de 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 a (s) nueva (s) sala (s), y agotar el respectivo concurso de méritos para llenar las nuevas vacantes.</p> <p>IGUAL</p>	<p>Se incluye la obligación de adelantar un estudio de viabilidad financiera para la creación de nuevas salas y la obligación de alenantar el concurso de méritos</p> <p>Ninguna</p>

<p>serán desintegradas una vez se convoque el siguiente concurso.</p> <p>PARAGRAFO 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.</p> <p>PARAGRAFO 4: 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 y Administradoras de Riesgos Laborales 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 dar 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 procesa y se concede un término de diez (10) días a los interesados para controvertir el dictamen, ejercer los derechos a la defensa, la doble instancia y la contradicción ante las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez.</p> <p>ARTICULO 5°. Periodos de vigencia. El periodo de vigencia de los integrantes de las Juntas Regionales y Nacional de la Calificación de Invalidez, será de cuatro (4) años,</p>		<p>Se aumenta la edad de retiro forzado a 70 años, e mejora redacción</p>	<p>contados a partir de la fecha de posesión de los miembros de cada una de las Salas de Decisión.</p> <p>PARAGRAFO. 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, hasta por un periodo de dieciocho (18) meses, posterior a su desvinculación como integrante o miembro de las juntas de calificación de invalidez. La edad de retiro forzado para los miembros e integrantes de las Juntas de Calificación será de 65 años.</p> <p>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 optar por una única vez, para ser elegidos como integrantes y miembros de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez o de las Juntas Regionales de Calificación de invalidez.</p> <p>ARTICULO 6°. 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, realizará un concurso de méritos público y objetivo para la selección de los miembros e integrantes de las Junta Nacional de Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral, estableciendo una lista de elegibles, mediante la</p>	<p>de posesión de los miembros de cada una de las Salas de Decisión.</p> <p>PARAGRAFO. 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, hasta por un periodo de dieciocho (18) meses, posterior a su desvinculación como integrante o miembro de las juntas de calificación de invalidez. La edad de retiro forzado para los miembros e integrantes de las Juntas de Calificación será de 65-70 años.</p> <p>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 volver a optar por una única vez para ser elegidos como integrantes y miembros de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez o de las Juntas Regionales de Calificación de invalidez.</p> <p>ARTICULO 6°. 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 un concurso de méritos público y objetivo para la selección de los miembros e integrantes de las Junta Nacional de Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral, estableciendo una lista de elegibles, mediante la cual se</p>	<p>Se especifica la obligación de actualizar el manual para el Ministerio del trabajo</p>
<p>cual se conformarán los integrantes principales de las Salas Decisión, el director administrativo y financiero y el asesor jurídico a partir del mayor puntaje.</p> <p>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.</p> <p>PARAGRAFO 1: El Ministerio de Trabajo dispondrá de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente 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.</p> <p>PARAGRAFO 2: Antes de cumplir el periodo 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</p>	<p>conformarán los integrantes principales de las Salas Decisión, el director administrativo y financiero y el asesor jurídico a partir del mayor puntaje.</p> <p>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.</p> <p>PARAGRAFO 1: El Ministerio de Trabajo dispondrá de un (1) año <u>seis meses (6)</u> a partir de la entrada en vigencia de la presente <u>para actualizar 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.</u></p> <p>PARAGRAFO 2: Antes de cumplir el periodo para el cual fueron designados los delegados a las juntas de calificación de invalidez, El Ministerio del Trabajo convocará a un nuevo</p>		<p>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.</p> <p>ARTICULO 7°. 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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>IGUAL</p>	<p>Ninguna</p>

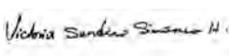
ARTICULO 8°. Derogatorias. La presente Ley deroga, los artículos 5°, 6°, 7° 8° y 9° del Decreto 1352 de 2013 y demás normas y disposiciones que le sean contrarias.	IGUAL	Ninguna
ARTICULO 9°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su publicación.	IGUAL	Ninguna

6. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a la Honorable Comisión Séptima del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley Proyecto de Ley no. 028 de 2021 Senado Por el cual se establece la conformación e integración de las juntas regionales y nacional de la calificación de invalidez y se dictan otras disposiciones”, con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia POSITIVO.

Cordialmente,


ALBERTO CASTILLA SALAZAR
 Ponente Coordinador
 Senador de la República


VICTORIA SANDINO SIMANCA
 Ponente
 Senadora de la República


JOSE RITTER LOPEZ PEÑA
 Ponente
 Senador de la Republica


GABRIEL VELASCO OCAMPO
 Ponente
 Senador de la Republica

PROYECTO DE LEY 028 de 2021 SENADO

POR EL 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 la República, con base en las facultades que le otorga la Carta Política de Colombia, en su artículo 150º Numeral 7º y en acatamiento la ordenado por la Honorable Corte Constitucional en sentencia de Constitucionalidad No 914 del año 2013

DECRETA:

ARTICULO 1º. Objeto. Establecer un procedimiento imparcial, transparente y basado en el mérito, para la escogencia de los miembros e integrantes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

ARTICULO 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 estarán integradas por un número impar de médicos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionales y psicólogos que cuenten con especializaciones que les otorguen licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo vigente 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., El Ministerio del Trabajo creará Salas de Decisión según lo exija la demanda para evitar el represamiento de solicitudes previo análisis de sostenibilidad financiera de la sala 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 para la elaboración del concurso y sus bases.

ARTICULO 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 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 Director Administrativo y Financiero y un Asesor Jurídico existiendo uno (1) director y uno (1) abogado por cada junta, sin importar el número de salas que existan.
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.

ARTICULO 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) (1) fisioterapeuta o (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) (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.

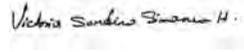
3. La Junta Nacional y las Juntas Regionales contarán con los siguientes miembros, quienes velarán por el debido funcionamiento de las Juntas de Calificación pero no intervendrán en el proceso de calificación ni elaboración de dictámenes:

- 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 especialista en Derecho del Trabajo, Derecho de la seguridad social, salud ocupacional o afines con experiencia relacionada mínima de 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 de 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.

PARAGRAFO 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 e 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 una vez se convoque el siguiente concurso.

PARAGRAFO 3. Los profesionales que no tomen posesión de sus cargos como integrantes

<p>o miembros principales o suplentes, serán excluidos de manera definitiva de la lista de elegibles. Esta exclusión no inhabilita para presentar nuevos concursos.</p> <p>PARAGRAFO 4: 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 y Administradoras de Riesgos Laborales 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 dar 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 procesa y se concede un término de diez (10) días a los interesados para controvertir el dictamen, ejercer los derechos a la defensa, la doble instancia y la contradicción ante las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez.</p> <p>ARTICULO 5°. Periodos de vigencia. El periodo de vigencia de los integrantes de las Juntas Regionales y Nacional de la Calificación de Invalidez, será de cuatro (4) años, contados a partir de la fecha de posesión de los miembros de cada una de las Salas de Decisión.</p> <p>PARAGRAFO. 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, hasta por un periodo de dieciocho (18) meses, posterior 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.</p> <p>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 volver a optar por una única vez para ser elegidos como integrantes y miembros de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez o de las Juntas Regionales de Calificación de invalidez</p> <p>ARTICULO 6° . 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 un concurso de méritos público y objetivo para la selección de los miembros e integrantes de las Junta Nacional de Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral, estableciendo una lista de elegibles, mediante la cual se conformarán los</p>	<p>integrantes principales de las Salas Decisión, el director administrativo y financiero y el asesor jurídico a partir del mayor puntaje.</p> <p>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.</p> <p>PARAGRAFO 1: El Ministerio de Trabajo dispondrá de seis meses (6) a partir de la entrada en vigencia de la presente para actualizar 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.</p> <p>PARAGRAFO 2: Antes de cumplir el periodo 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.</p> <p>ARTICULO 7°. 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.</p> <p>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</p>
<p>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.</p> <p>ARTICULO 8°. Derogatorias. La presente Ley deroga, los artículos 5°, 6°, 7° 8° y 9° del Decreto 1352 de 2013 y demás normas y disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>ARTICULO 9°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su publicación.</p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p>ALBERTO CASTILLA SALAZAR Ponente Coordinador Senador de la República</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>VICTORIA SANDINO SIMANCA Ponente Senadora de la República</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>JOSE RITTER LOPEZ PEÑA Ponente Senador de la República</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>GABRIEL VELASCO OCAMPO Ponente Senador de la República</p> </div> </div>	<p>COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los veintiséis (26) días del mes de octubre del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza la <u>publicación en Gaceta del Congreso de la República</u>, el siguiente Informe de Ponencia para Primer Debate, Pliego de Modificaciones y Texto Propuesto para Primer Debate.</p> <p>NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 28/2021 SENADO.</p> <p>TÍTULO DEL PROYECTO: "POR EL CUAL SE ESTABLECE LA CONFORMACIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS JUNTAS REGIONALES Y NACIONAL DE LA CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.</p> <p>El Secretario,</p> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  <p>JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA SECRETARIO - COMISIÓN SÉPTIMA</p> </div>

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 42 DE 2020 SENADO

por medio del cual se consagran herramientas de promoción de los derechos de las mujeres rurales y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">Concepto al proyecto de ley No. 42 de 2020 "Por medio del cual se consagran herramientas de promoción de los derechos de las mujeres rurales y se dictan otras disposiciones".</p> <p>I. CONSIDERACIONES GENERALES</p> <p>Objeto</p> <p>El proyecto de ley tiene por objeto mejorar los mecanismos de promoción y protección de los derechos de las mujeres rurales para garantizar el cierre de brechas de género, propiciando condiciones de equidad, que redunden en la mejora de sus condiciones de vida.</p> <p>Motivación</p> <p>Los autores de la iniciativa indican que la misma se fundamenta en el mandato jurisprudencial de la Corte Constitucional, que señala que la realización del derecho a la tierra de la población rural vulnerable determina la mejora de sus ingresos y calidad de vida.</p> <p>En dicho marco, el proyecto resalta que las mujeres rurales se encuentran en desventaja frente a los hombres rurales y a las mujeres urbanas, dado que se encuentran en condiciones estructurales que las hacen proclives a la pobreza y la exclusión. Para contribuir a la reversión de estas brechas, el proyecto de ley propone disposiciones orientadas a superar las condiciones de marginalidad histórica que afectan el ejercicio de derechos de las mujeres rurales; garantizar un enfoque diferencial que atienda adecuadamente la situación de vulneración y exclusión histórica de las mujeres; garantizar la participación de las mujeres rurales en los espacios de toma de decisión; fortalecer capacidades de las mujeres rurales; propiciar la participación de mujeres rurales en los órganos de decisión sobre políticas de desarrollo rural; consagrar medidas de protección de las defensoras de derechos humanos y líderes sociales y; establecer medidas de política pública que se orientan a concretar estándares de acceso preferencial a programas de la ruralidad y ajustes a la política pública y el desarrollo de instrumentos de medición que permitan la disposición de información necesaria para el diseño y planeación de estrategias de intervención rural eficaces para el cierre de las brechas de género y urbano – rural.</p> <p>La exposición de motivos del proyecto ofrece un panorama de la situación general de los derechos de las mujeres rurales en Colombia, desde los informes y diagnósticos realizados por Naciones Unidas hasta datos y cifras oficiales del DANE en torno a la problemática que enfrentan. Además, la parte motiva del proyecto tiene en consideración el documento de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, en el cual se resaltan la persistencia de las brechas de género dentro de la grave situación de las mujeres rurales, y se muestra la existencia de acciones discriminatorias y de violencia que se presentan contra esta población, incluyendo defensoras y líderes sociales.</p> <p>Por ello, los autores indican que es necesaria la formulación de políticas públicas y garantías efectivas con herramientas para la protección de derechos, promover el cierre de brechas de género y el buen vivir de las mujeres rurales.</p> <p>II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS</p> <p>Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que es de su competencia el estudio del artículo 13 de la iniciativa, por cuanto implica acciones que son de su resorte, relacionadas con la calidad y el acceso al servicio de educación.</p>	<p>Para el Ministerio de Educación Nacional es importante que la integridad del ser humano sea respetada y valorada independientemente de su ubicación en un territorio determinado, lugar de habitación, grupo étnico, ideología política, confesión religiosa, edad, género o situación de discapacidad y para esto, las políticas públicas en materia educativa se fundamentan principalmente en un marco de igualdad, desde el enfoque de derechos, lo que implica promover en los principios pedagógicos, y sobre todo en las prácticas educativas, la dignidad y los Derechos Humanos (DDHH) como eje rector de las relaciones sociales entre la comunidad educativa.</p> <p>Se trata de potenciar prácticas y formas de vivir desde los referentes éticos de los DDHH, a partir de los cuales se cuestionan y resignifican formas de actuar que van en contra de la dignidad de las personas y el respeto por sus DDHH (Guía 49. Guías pedagógicas para la convivencia escolar, MEN, 2014).</p> <p>Adicionalmente, de acuerdo con las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" y el Plan Decenal de Educación "El camino hacia la calidad y la equidad", el Ministerio de Educación Nacional avanza en la formulación e implementación de una Política Integral de Educación Rural, en la cual se reconocen y fortalecen las condiciones de calidad, acceso, permanencia y pertinencia de las poblaciones rurales del país en la educación básica, media y superior, promoviendo el desarrollo de trayectorias educativas completas de forma incluyente.</p> <p>En esta línea, el Ministerio de Educación Nacional promueve entre las distintas Entidades Territoriales Certificadas en Educación, estrategias que fortalecen la vinculación y permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, entre ellas se encuentran los Modelos Educativos Flexibles (MEF) de educación básica y media, dirigidos especialmente a la población de la zona rural y rural dispersa, cuyos contenidos promueven el sentido de pertenencia y permanencia en la zona rural, así como la igualdad de género, dentro del respeto de los DDHH. Estos modelos responden a las necesidades particulares de atención de las mujeres rurales y sus necesidades de formación en diferentes contextos y territorios.</p> <p>Actualmente, en educación básica, mediante el Ciclo Lectivo Especial Integrado (CLEI 1) de educación para jóvenes y adultos, se garantiza la vinculación paritaria de hombres y mujeres en esta oferta de alfabetización CLEI 1 para lo cual se ha ampliado en un 50% el total de cupos para mujeres que se ofrecen para la atención de zonas rurales y rurales dispersas.</p> <p>Así entonces, el Ministerio de Educación Nacional está comprometido con la promoción de la política integral de educación rural y a través de los CLEI de educación básica y alfabetización, se ofrece a la comunidad rural una vinculación incluyente y paritaria a la educación formal para adultos, con el fin de que se completen las trayectorias educativas y se cumplan los procesos de nivelación exigidos por el sistema educativo. Esta herramienta también promueve la eliminación de las barreras de acceso a programas técnicos ofrecidos por el SENA, y programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH) y de educación superior.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sobre el artículo 13. <p>Teniendo claridad con respecto a lo anterior, este Ministerio se permite formular las siguientes consideraciones en relación con el artículo 13 del proyecto, en lo que respecta al ámbito de competencias y normativo del sector educación.</p> <p>El artículo 13 de la iniciativa legislativa propone que las instituciones de educación superior (IES), en el marco de su autonomía, el SENA, el Ministerio de Educación Nacional y las instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (ETDH), apoyadas por el Ministerio de</p>
<p>Agricultura y Desarrollo Rural, diseñen e implementen programas integrales de formación y capacitación para las mujeres rurales, que garanticen su acceso a la educación formal para dar respuesta a las necesidades específicas del contexto y sus intereses particulares.</p> <p>Además, el parágrafo 1° establece que el Ministerio de Educación Nacional asignará recursos para créditos condonables y subsidios de sostenimiento focalizado hacia las mujeres jóvenes de la población más pobre del sector rural, programas que serán administrados a través del ICETEX.</p> <p>En dicho contexto, el Ministerio de Educación Nacional (MEN), en el marco de la normatividad vigente, desarrolla acciones para la educación media, a través de las cuales fortalece en los estudiantes actitudes asertivas para la relación con los otros, permite la exploración y descubrimiento de sus intereses y talentos, acompaña las decisiones sobre su futuro y la construcción de sus proyectos de vida y facilita su empoderamiento, con el fin de que se desenvuelvan plenamente en todos los escenarios posmedia, accedan a oportunidades que favorezcan el desarrollo de trayectorias exitosas en zonas urbanas y rurales. Para la ruralidad estas actuaciones se ven reflejadas en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La posibilidad de ofrecer formación atractiva y pertinente que busca motivar a estos jóvenes a permanecer y graduarse de este nivel educativo, replantear la oferta de formación en este nivel para cualificarla con intervenciones y currículos diversos que permitan la identificación de gustos e intereses de los jóvenes, que dialoguen con la realidad del entorno y que permitan el desarrollo de las competencias necesarias para favorecer el aprendizaje, su desempeño académico y su vinculación a la oferta de formación posmedia y/o para el trabajo. Lo anterior se materializa en las siguientes acciones: <ul style="list-style-type: none"> • Programa de doble titulación MEN - SENA: Mediante este programa, se desarrolla una ruta para favorecer las trayectorias ocupacionales de los jóvenes (tránsito hacia la educación posmedia o mundo del trabajo), consistente en la doble titulación, que les brinda la posibilidad de cursar un programa de formación técnico laboral de manera paralela con el plan de estudios de la educación media, para que al finalizar pueda obtener una certificación que los habilite para continuar en programas tecnológicos o ingresar al mundo laboral. • Diversificación curricular: La oferta de formación que se brinda en educación media avanza hacia la incorporación de aprendizajes y competencias que motiven a los estudiantes, acercándolos a las realidades sociales, económicas y productivas del país haciendo la experiencia escolar significativa y enriquecedora frente a la construcción de sus proyectos de vida. Para ello se diseñan orientaciones curriculares que se articulan con el proyecto educativo institucional y dialogan con las oportunidades del entorno. Particularmente para la educación en la ruralidad el MEN ha diseñado lineamientos, orientaciones y herramientas que le permiten a docentes y estudiantes transformar sus currículos de la media técnica agropecuaria y dirigirlos hacia la innovación, el desarrollo sostenible y la transformación del campo. 2. De otra parte, el Ministerio de Educación Nacional trabaja en el fortalecimiento del proyecto de vida de estudiantes en la ruralidad, evidenciando su valor agregado en la trayectoria educativa, incidiendo de manera positiva en su proyecto de vida y mejorando las condiciones y capacidades con las que los y las jóvenes transitan hacia la formación posmedia o hacia el mundo del trabajo. Estas estrategias promueven la cultura del emprendimiento y la empresarialidad, los proyectos pedagógicos productivos y los procesos de orientación socio ocupacional. 	<p>Por otra parte, con respecto a la función de implementar y diseñar programas que asignaría el proyecto de ley a través de su artículo 13 en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, este Despacho se permite indicar que de conformidad con el artículo 2° del Decreto 5012 de 2009 son funciones del Ministerio de Educación Nacional, entre otras, las siguientes:</p> <p>"(...) 1. Formular la política nacional de educación, regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la (...) 3. Dictar las normas para la organización y los criterios pedagógicos y técnicos para la atención integral a la primera infancia y las diferentes modalidades de prestación del servicio educativo, que orienten la educación en los niveles de preescolar, básica, media, superior y en la atención integral a la primera infancia. (...) 8. Definir lineamientos para el fomento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano, establecer mecanismos de promoción y aseguramiento de la calidad, así como reglamentar el Sistema Nacional de Información y promover su uso para apoyar la toma de decisiones de política. (...) 11. Coordinar todas las acciones educativas del Estado y de quienes presten el servicio público de la educación en todo el territorio nacional, con la colaboración de sus entidades adscritas, de las Entidades Territoriales y de la comunidad educativa. (...) 18. Formular políticas para el fomento de la Educación Superior (...)"</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, el artículo 13 propuesto sobrepasa las competencias funcionales del Ministerio de Educación Nacional, en relación con la creación de programas integrales de formación y capacitación para las mujeres rurales tanto en los niveles de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano como en la Educación Superior, dado que el diseño, creación, oferta de programas y sus cupos es competencia de las instituciones educativas en los diferentes niveles de formación que corresponde a su oferta académica, como las instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, el SENA y las instituciones de educación superior.</p> <p>Sobre el particular, el literal 5 del artículo 1.1.1.1. del Decreto Único Reglamentario del Sector Educación (Decreto 1075 de 2015), contempla como función del Ministerio en materia de educación superior: "Orientar la educación superior en el marco de la autonomía universitaria, garantizando el acceso con equidad a los ciudadanos colombianos, fomentando la calidad académica, la operación del sistema de aseguramiento de la calidad, la pertinencia de los programas, la evaluación permanente y sistemática, la eficiencia y transparencia de la gestión para facilitar la modernización de las instituciones de educación superior e implementar un modelo administrativo por resultados y la asignación de recursos con racionalidad de los mismos".</p> <p>En desarrollo de tales atribuciones, esta Cartera actualmente se encuentra adelantando, en el marco de la política de educación superior rural, estrategias para orientar a las instituciones de educación superior en la promoción y el reconocimiento de procesos de formación dirigidos a las mujeres rurales en carreras no tradicionales. En este sentido, se recomienda que la redacción de la iniciativa legislativa esté dirigida a que el Ministerio de Educación Nacional diseñe estrategias para la promoción de la formación de mujeres rurales en carreras no tradicionales.</p> <p>Del mismo modo, es necesario señalar que en el caso de las instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1075 de 2015, definen qué programas desean ofertar y las condiciones para acceder a ellos, en cumplimiento de las condiciones determinadas en el Decreto citado. Por esto, es necesario que el artículo tenga en cuenta esta disposición, dado que no se les puede obligar a la oferta de un tipo de programa específico.</p>

<p>Por otro lado, el parágrafo 1° del artículo 13 del proyecto de ley genera impacto fiscal a cargo del Ministerio de Educación Nacional, pues contempla la creación de un fondo para financiar créditos condonables y subsidios de sostenimiento focalizado en procura de fortalecer la educación superior de mujeres jóvenes de la población más pobre del sector rural.</p> <p>En esos términos, es necesario incluir el concepto sobre el impacto fiscal, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, para determinar los costos de la iniciativa y su congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias, así como la fuente de ingresos adicional para financiar dichos costos, de conformidad con el principio de sostenibilidad fiscal del artículo 334 de la Constitución, así como contar con la posición y concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Ahora bien, frente a la asignación de recursos focalizados a mujeres jóvenes de la población más pobre del sector rural para apoyar el desarrollo de estos programas, cabe mencionar que las acciones de financiación para el acceso a educación superior se dan con base en la condición de vulnerabilidad y el mérito académico, lo cual en la actualidad está siendo recogido en los programas existentes como Generación E.</p> <p>El programa Generación E busca que estudiantes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de educación superior, promoviendo la movilidad social del país y el cierre de brechas, en un marco de financiación sostenible y gradual. El programa fue lanzado el 20 de octubre de 2018 y está conformado por tres componentes, de los cuales dos (Equidad y Excelencia) están dirigidos a apoyar el acceso a la educación superior de estudiantes por mérito académico y condiciones de vulnerabilidad, y el otro componente (Equipo) dirigido al fortalecimiento de las instituciones públicas de educación superior.</p> <p>Desde el inicio del Programa y hasta el mes de agosto, 119.915 jóvenes se han vinculado a Generación E a través de sus componentes de Equidad y de Excelencia; beneficiando a estudiantes en condición de vulnerabilidad de 1.102 municipios, que equivalen al 98% del total del país y tiene cobertura en los 32 departamentos de Colombia. De igual manera, en este momento, el Ministerio de Educación Nacional se encuentra en proceso de selección para cumplir con la meta de 168 mil estudiantes beneficiarios del programa Generación E.</p> <p>A continuación, se presentan los componentes de equidad y excelencia que apoyan el acceso a la educación superior:</p> <p>Equidad – Avance en la Gratuidad en Instituciones de Educación Superior públicas.</p> <p>En busca de avanzar en la gratuidad de la educación superior, el Gobierno Nacional le apuesta a que más jóvenes de bajos recursos tengan mayores oportunidades de acceder a la educación superior. Para esto, el componente de Equidad cubrirá hasta 4 SMMVL del valor de la matrícula a través de subsidios a los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior públicas; además, se otorgará un apoyo de sostenimiento para gastos académicos.</p> <p>Con este componente se beneficiarán alrededor de 320.000 estudiantes en 4 años, que tendrán acceso a las 62 IES públicas del país: universidades, instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas e instituciones universitarias. De igual manera, en busca de llegar a las regiones más apartadas, el componente promueve la vinculación de los estudiantes tanto a programas presenciales, como a distancia tradicional y virtual.</p>	<p>En relación con el apoyo al estudiante para cubrir gastos académicos, como mecanismo complementario para fomentar la permanencia y graduación de los estudiantes, el admitido en la institución pública podrá aplicar, dependiendo de sus condiciones particulares, al programa Jóvenes en Acción del Departamento de la Prosperidad Social (DPS) o al Fondo de Equidad del Ministerio de Educación Nacional (MEN).</p> <p>Para el Ministerio es importante que los beneficiarios del programa no deserten, finalicen su proceso académico y logren graduarse, con el fin de generar transformaciones sociales, tanto para los estudiantes como para sus familias. En este sentido, el Programa promoverá que el estudiante tenga buen desempeño, a través del acompañamiento académico y psicosocial por parte de las Instituciones de Educación Superior públicas con el objetivo de culminar exitosamente el proceso de formación, y así mismo acompañar el tránsito a la inserción laboral de los beneficiarios.</p> <p>Durante los años 2019 y 2020, el componente de equidad ha beneficiado 112.046 estudiantes que se matricularon en todas IES públicas de todo el territorio nacional. Del total de beneficiarios 59.679 son mujeres de las cuales 17.510 provienen de municipios rurales y PDET.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Excelencia: Reconocimiento a los mejores bachilleres del país <p>A través de este componente, el Gobierno Nacional reconoce el mérito de 16.000 estudiantes de escasos recursos económicos que cuentan con los mejores resultados de las pruebas Saber 11° y de los tres mejores bachilleres por departamento, para que accedan y permanezcan en la educación superior.</p> <p>Los beneficiarios pueden escoger una institución pública o privada con acreditación de alta calidad o un programa académico con acreditación de alta calidad ofertado por una institución no acreditada con más del 25% de sus programas acreditados.</p> <p>Para los estudiantes que deciden ingresar a una Institución de Educación Superior pública, se financiará el 100% del valor de la matrícula y se entregará un apoyo de sostenimiento. En este componente se le reconocerá a la IES pública un valor de referencia por estudiante de Excelencia, entendido como un valor per cápita asociado a la prestación del servicio educativo, incluyendo el valor de la matrícula.</p> <p>Por su parte para los estudiantes que ingresen a Instituciones de Educación Superior privadas, el costo del valor de la matrícula será financiado así: El 25% del valor de la matrícula semestral lo aportará la institución privada, el Estado aportará el 50% y el restante 25% se financiará con recursos de entidades públicas y privadas. Adicionalmente se entregará un apoyo de sostenimiento para gastos académicos.</p> <p>Durante los años 2019 y 2020, el componente de excelencia ha beneficiado un total de 7.869 estudiantes, matriculados en 71 IES públicas y privadas del país. Del total de beneficiarios 3.199 son mujeres y 151 provienen de municipios rurales.</p> <p>De acuerdo con lo expuesto, al mes de agosto el programa Generación E ha beneficiado un total de 62.878 mujeres, de las cuales 17.665 provienen de municipios rurales y PDET. De otra parte, es de señalar que el ICETEX cuenta con diferentes fondos que promueven el acceso a la educación superior para población en situación de vulnerabilidad. Cada fondo desarrolla un reglamento operativo en donde se establecen las condiciones que deben cumplir los beneficiarios, teniendo en cuenta que los recursos que el Estado destina para el fomento al</p>
<p>acceso a la educación superior son dirigidos a población con mérito académico, en condición de vulnerabilidad social, económica y para el desarrollo de programas académicos.</p> <p>A continuación se presenta la información de cada uno de los fondos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctimas del Conflicto Armado. <p>De conformidad con el artículo 51 de la Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones", el Ministerio de Educación Nacional constituyó el "Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado en Colombia", como medida de reparación integral, adoptada conjuntamente con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) al que se adhirió la Secretaría de Educación Distrital (SED) de Bogotá.</p> <p>Este fondo otorga créditos educativos condonables para programas de educación superior de pregrado en los niveles técnico profesional, tecnológico o universitario en modalidad presencial o a distancia en Colombia, a partir de cualquier semestre o año y por el tiempo de duración del programa académico según lo establecido en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES). A continuación, se detallan los ítems que financia el fondo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El valor de la matrícula hasta por once salarios mínimos mensuales legales vigentes (11 SMMLV). - Recurso de Sostenimiento que se entrega al estudiante por semestre. Este recurso se entregará durante el tiempo que dure el programa académico y solamente por el número de créditos o el equivalente en semestre que tenga el programa. El recurso es de un punto cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (1.5 SMMLV). - Recurso de Permanencia por valor de 1 SMMLV por semestre por estudiante, dirigido a las Instituciones de Educación Superior que desarrollen programas diferenciales y preferenciales con enfoque de reparación integral y que presenten al Ministerio de Educación Nacional los proyectos de permanencia; el promedio académico de los beneficiarios que se reporten en los proyectos deberá ser igual o superior a tres puntos cinco (3.5). <ul style="list-style-type: none"> • Fondo de Comunidades Negras. <p>Este fondo tiene como fin facilitar el acceso, la permanencia y la graduación de estudiantes de las Comunidades Negras al Sistema de Educación Superior incluyente, a fin de garantizarles el derecho a tener igualdad de oportunidades en relación con el resto de la sociedad colombiana a través de créditos condonables.</p> <p>Estos créditos se conceden para educación formal, presencial o a distancia dentro del país en los siguientes niveles académicos: técnica, tecnológica o universitaria, especialización, maestría, doctorado y post doctorado, por un valor de tres (3) SMMLV, valor que podrá ser utilizado para la matrícula, sostenimiento, materiales de estudio, transporte y Sostenimiento de un año adicional para trabajo de grado, de acuerdo a la exigencia de la Institución de Educación Superior (IES).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondo de Comunidades Indígenas - Alvaro Ulcué Chocué <p>Este fondo tiene como objetivo otorgar créditos condonables a estudiantes indígenas en programas educativos presencial, semipresencial y a distancia en Colombia para pregrado</p>	<p>(niveles técnico, tecnológico o universitario) y postgrado (especialización, maestría, doctorado y posdoctorado en Colombia). Para ello, el Fondo otorga a los beneficiarios dos puntos cinco (2.5) SMMLV por semestre, valor que podrá ser utilizado para la matrícula y/o sostenimiento, gastos de tesis de grado/certificado de acuerdo con lo establecido por la institución de educación superior.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondo de Población ROM <p>Este fondo tiene como objetivo promover el acceso, permanencia y graduación de la población ROM del país, para ello financia el acceso a un programa de educación superior por beneficiario en los niveles técnico profesional, tecnológico o universitario a partir de cualquier semestre o año académico, y cubrir la totalidad de los créditos del programa académico o su equivalente a través de créditos condonables. Estos créditos condonables que se otorguen en el marco de este fondo cubrirán los siguientes rubros:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Matrícula ordinaria hasta por cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV) por período académico que se gira directamente a la institución de educación superior. 2. Sostenimiento correspondiente a dos (2) SMMLV por semestre, valor que se girará directamente al beneficiario. <p>Los destinatarios de los créditos condonables que se otorgarán en el marco de este fondo serán ciudadanos colombianos, miembros del pueblo ROM registrados en las diferentes "KUMPANY", que se encuentren en el registro censal oficial del Ministerio del Interior, y que cuenten con admisión en una Institución de Educación Superior colombiana registrada y reconocida por el Ministerio de Educación Nacional, para cursar un programa académico de pregrado (Técnico profesional, Tecnológico o Universitario).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondo de Estudiantes con Discapacidad <p>Este fondo tiene como objetivo otorgar créditos condonables a estudiantes con discapacidad de estratos 1, 2 o 3, a través de la financiación del 100% del valor de la matrícula o sostenimiento para cursar programas de pregrado, en nivel técnico profesional, tecnológico o universitario en modalidad presencial o a distancia en Colombia y en cualquiera de las Instituciones de Educación Superior debidamente registradas y reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>Estos créditos serán 100% condonables siempre y cuando se logre la obtención del título profesional por parte del beneficiario del programa.</p> <p>En este sentido, el Gobierno Nacional actualmente se encuentra desarrollando acciones que permiten a las poblaciones vulnerables o con mérito académico, acceder a la educación superior. Las mujeres rurales que cumplan las condiciones del programa generación E o los fondos de ICETEX pueden acceder a estos beneficios, por lo cual se recomienda eliminar el parágrafo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consideraciones fiscales <p>El parágrafo 1° del artículo 13 del proyecto de ley genera impacto fiscal a cargo del Ministerio de Educación Nacional, pues contempla la creación de un fondo para financiar créditos condonables y subsidios de sostenimiento focalizado en procura de fortalecer la educación superior de mujeres jóvenes de la población más pobre del sector rural.</p>

En esos términos, es necesario incluir concepto sobre el impacto fiscal, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, para determinar los costos de la iniciativa y su congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias, así como la fuente de ingresos adicional para financiar dichos costos.

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado a través de la Sentencia C-502 de 2007, indicando que estos informes *“constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República”*.

Por consiguiente, cabe mencionar que es indispensable contar expresamente con el análisis del impacto fiscal de la iniciativa en la exposición de motivos y en la ponencia del Proyecto, así como con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.

III. RECOMENDACIONES

De acuerdo con las consideraciones presentadas con respecto al artículo 13, con el fin de aportar en la construcción del marco legislativo relacionado con la materia, el Ministerio de Educación Nacional respetuosamente recomienda:

- Ajustar la redacción del artículo 13 de la iniciativa, en el sentido de establecer que el Ministerio de Educación Nacional diseñará estrategias para la promoción de la formación de mujeres rurales en carreras no tradicionales, en lugar de señalar que debe participar de la creación de programas, dado que esta atribución excede las competencias establecidas para esta Cartera, vulnera la autonomía universitaria otorgada a las IES por las Constitución Política y la Ley 30 de 1992 y la autonomía de las instituciones ETDH al obligarlas a diseñar programas integrales de educación y capacitación para esta población.
- Eliminar el parágrafo 1 del artículo 13, teniendo en cuenta que el Ministerio de Educación Nacional ya cuenta con una política pública nacional consolidada de otorgamiento de apoyos económicos, mediante la cual se ofrecen subsidios y créditos condonables a los jóvenes con escasos recursos económicos estudiantes con destacado mérito académico y aquellos pertenecientes a poblaciones con protección constitucional, en todo el territorio nacional.
- Incluir una estimación de los impactos en las finanzas públicas, agregando proyecciones, fuentes de donde surgirán los recursos necesarios para la financiación, y la relación de ese escenario financiero con el marco fiscal de mediano plazo, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, para determinar y su congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el principio de sostenibilidad fiscal contenido en el artículo 334 de la Constitución Política.

CONCEPTO JURÍDICO FIAN COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 262 DE 2020 CÁMARA – 182 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se expide la Ley General para el Manejo Integral al Sobrepeso y la Obesidad.

<p>Bogotá, octubre 19 de 2021</p> <p>Honorables Senadores Comisión Séptima de Senado Congreso de la República Ciudad</p> <p>Referencia: Concepto al Proyecto de Ley 262 de 2020 Cámara – 182 de 2021 Senado “Por medio de la cual se expide la Ley General para el Manejo Integral al Sobrepeso y la Obesidad”</p> <p>Respetados/as congresistas reciban un cordial saludo de FIAN Colombia, organización de derechos humanos que hace parte de FIAN Internacional, la cual cuenta con carácter consultivo ante Naciones Unidas y se especializa en la defensa y promoción del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas (en adelante DHANA), así como de sus derechos conexos. En esta oportunidad nos dirigimos a ustedes para expresar algunas observaciones frente al Proyecto de Ley 262 de 2020 Cámara – 182 de 2021 Senado “Por medio de la cual se expide la Ley General para el Manejo Integral al Sobrepeso y la Obesidad”.</p> <p>Partimos ante todo de la convicción que iniciativas en relación con la prevención y atención de las circunstancias de malnutrición de la población colombiana y en especial de los niños, niñas y adolescentes, no solo son valiosas, si no que resultan absolutamente necesarias para transformar la muy fuerte carga que como sociedad estamos asumiendo ante la clara debilidad de las políticas de Estado en cuanto a la prevención en salud, en lo relacionado con la ausencia de regulación y de políticas públicas que apunten al muy demostrado nexo entre una alimentación deficiente (por defecto: desnutrición, o por exceso: malnutrición) y el riesgo de padecer enfermedades crónicas no transmisibles^{1,2,3,4}, lo que ha sido también denominado doble y triple carga de enfermedad en el caso de la malnutrición. Por eso mismo directamente desde FIAN Colombia hemos apoyado la formulación de otras iniciativas sobre el tema que abordan diversas aristas, pero con una comprensión integral de la complejidad de la problemática y basadas en las medidas que apoyadas en la evidencia científica libre de conflicto de interés han mostrado mayor efectividad, aspectos en los que este proyecto de ley muestra gran deficiencia.</p> <p>¹ Nardocci M, Leclerc BS, Louzada ML, Monteiro CA, Batal M, Moubarac JC. (2019) Consumption of ultra-processed foods and obesity in Canada. <i>Can J Public Health</i>. 110(1):4-14.</p> <p>² Srouf B, Fezu LK, Kesse-Guyot E, Alles B et al. (2019) Ultra-processed food intake and risk of cardiovascular disease: prospective cohort study (NutriNet-Santé). <i>BMJ</i>. 365; 1451</p> <p>³ Mendonça RD, Lopes AC, Pimenta AM, Gea A, Martínez-González MA, Bes-Rastrollo M. (2017) Ultra-Processed Food Consumption and the Incidence of Hypertension in a Mediterranean Cohort: The Seguimiento Universidad de Navarra Project. <i>Am J Hypertens</i>. 30(4):358-366.</p> <p>⁴ Fiolet T, Srouf B, Sellem L, Kesse-Guyot E, Allès B, Méjean C, Deschasaux M, Fassier P, Latino-Martel P, Beslay M, Hercberg S, Lavalette C, Monteiro CA, Julia C, Touvier M. (2018) Consumption of ultra-processed foods and cancer risk: results from NutriNet-Santé prospective cohort. <i>BMJ</i>. 360:k322</p>	<p>En primer lugar al revisar el objeto de la ley se observa que esta plantea <i>“fortalecer integralmente los programas de prevención, atención y tratamiento en el Sistema General de Seguridad Social en Salud a las personas que se encuentran o están en riesgo por sobrepeso y obesidad, teniendo derecho a estar informadas oportunamente y recibir la atención idónea que requieran”</i> (artículo 1). Si bien el proyecto plantea un elemento importante como es el fortalecimiento de la prevención y el derecho a la información y atención idónea, y afirma tener una visión multicausal del sobrepeso y la obesidad, desestima la gran responsabilidad que tiene la industria alimentaria que por medio de la promoción y comercialización estimula el consumo habitual de productos comestibles ultraprocesados que dañan la salud y tienen incidencia en el desarrollo de sobrepeso y obesidad.⁵ Como bien se dice popularmente <i>“somos lo que comemos”</i> por lo cual es imposible pensar en estrategias integrales frente a la obesidad, sin referirse a los patrones de alimentación que tiene la población y todos los factores que inciden en el tipo de alimentos que consume.</p> <p>No es posible hacer una fragmentación de la problemática del sobrepeso y la obesidad en perspectiva de las intervenciones individualizadas que adelanta el sector salud. Respecto a esta forma fundamental de comprensión de la problemática, la evidencia sin conflicto de interés indica que los enfoques de intervención individual no son suficientes para mejorar conductas de la población⁶. De esta forma en materia de alimentación, la noción de ambiente alimentario se ha posicionado en el campo de estudio de la conducta alimentaria, reconociendo que el ambiente alimentario se constituye en un factor fundamental para intervenir, bien sea mediante la facilitación o la obstaculización, la elección y el consumo de alimentos^{7,8,9}. Así, los cambios en la conducta pueden orientarse hacia elecciones alimentarias saludables, si el ambiente permite la disponibilidad y el acceso a este tipo de alimentos¹⁰.</p> <p>Por supuesto que es importante el vínculo que la iniciativa establece con el manejo del tema de cara al Sistema General de Seguridad Social, el cual ya es bastante deficiente en materia de prevención pese a tener una serie de recursos asignados por la ley para ello, pero que por los diversos problemas de intermediación y funcionamiento a pesar de sus avances en cobertura sigue siendo muy débil en términos de calidad. Además en la iniciativa se habla de <i>“tratamiento integral”</i> (artículo 2, literal c.) definida como <i>“Conjunto de acciones que se realizan a partir de la formación, educación y el estudio clínico y diagnóstico completo y personal de cada individuo con o sin sobrepeso u obesidad, que</i></p> <p>⁵ Hall KD, Ayuketah A, Brychta R, Cai H, Cassimatis T, Chen KY, Chung ST, Costa E, Courville A, Darcy V, Fletcher LA et al. (2019) Ultra-Processed Diets Cause Excess Calorie Intake and Weight Gain: An Inpatient Randomized Controlled Trial of Ad Libitum Food Intake. <i>Cell Metabolism</i>. 30, 1–11.</p> <p>⁶ Gardner CD, Whitsel LP, Thorndike AN, Marrow MW, Otten JJ, Foster GD, et al. Food-and-beverage environment and procurement policies for healthier work environments. <i>Nutr Rev</i>. 2014;72(6): 390-410</p> <p>⁷ Story M, Kaphingst KM, Robinson-O’ Brien R, Glanz K. Creating healthy food and eating environments: Policy and environmental approaches. <i>Annu Rev Public Health</i>. 2008;29:253-72</p> <p>⁸ Mates R, Foster GD. Food environment and obesity. <i>Obesity</i>. 2014;22(12): 2459-24-61</p> <p>⁹ Gittelsohn J, Trude A. Diabetes and obesity prevention: Changing the food environment in low-income settings. <i>Nutr Rev</i>. 2017;75:62-9</p> <p>¹⁰ Walker RE, Keane CR, Burke JG. Disparities and access to healthy food in the United States: A review of food deserts literature. <i>Health & Place</i>. 2010;16(5): 876-84</p>
--	---

incluye el suministro de los medicamentos necesarios, el tratamiento médico, nutricional, psicológico, terapéutico y fortalecimiento de actividad física; y/o en su caso, atención quirúrgica; orientado a disminuir o erradicar los riesgos para la salud, corregir las comorbilidades y mejorar la calidad de vida del paciente, garantizando el consentimiento previo libre e informado."

Aunque por supuesto que estamos de acuerdo con el tratamiento integral del problema, creemos que este en realidad no se está ofreciendo en la norma, cuando además casi que parece que se está apostando porque en lugar de mejorar sus formas de alimentación se invita a las personas a que se realicen procedimientos quirúrgicos: donde queda entonces el enfoque preventivo?

Esa prevención puede hacerse desde las instancias del sistema de salud y debe reforzarse con otras medidas efectivas que la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud y diversos expertos han recomendado como medidas costo efectivas frente al manejo de la obesidad¹¹. Entre estas medidas están: los impuestos al consumo de bebidas azucaradas y endulzadas, el etiquetado frontal de advertencia, los ambientes alimentarios saludables, la regulación de la publicidad de productos comestibles ultraprocesados dirigida a niños y niñas, el acceso a agua potable, entre otras. Nos preocupa sobremanera que los recursos para implementar acciones realmente efectivas en materia de salud, se puedan destinar en iniciativas que como esta, demuestran no aportar una solución efectiva a la problemática, y desborda, por su mirada centrada en intervenciones individuales, la capacidad de respuesta del ya presionado sistema de salud colombiano.

Afortunadamente hace poco este Congreso aprobó la ley 2120 del 30 de julio de 2021 "Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones" y en el Congreso cursan trámite otras iniciativas que están desarrollando esos aspectos y que han adoptado el abordaje que ha comprendido que el problema de la obesidad no corresponde a una decisión individual y voluntaria de consumo, que lleva a un individuo desarrollar esta condición, sino que tiene que ver con las dinámicas de los escenarios en los que se mueve dicho individuo, con los ambientes obesogénicos y con todo un entorno social que favorece y condiciona estas circunstancias. Es muy preocupante que el enfoque en este proyecto de ley sea solo el individualista y que se considere que muchos de los aspectos que influyen en esta problemática ya tienen regulaciones, pues si bien existen en el país algunos lineamientos, y avances normativos importantes como la ley 2120, le falta al país avanzar mucho más en estas materias. En ese sentido es preocupante que para el debate en la plenaria de la Cámara la ponencia eliminó buena parte de los artículos dejando el texto muy débil, al punto que en realidad el avance que haría una norma así es tan mínimo que en realidad es mejor proponer su archivo, ya que como se mencionó, afortunadamente vienen avanzando en el Congreso otras iniciativas que si abordan de manera más profunda e integral el tema.

¹¹ FAO, OPS, OMS. 2018. Políticas y programas alimentarios para prevenir el sobrepeso y la obesidad. Lecciones aprendidas. Disponible en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34941/OPSNMH17040_spa.pdf

Finalmente, se observa también que en la iniciativa hay un énfasis muy marcado en el papel de las instituciones públicas en el manejo del sobrepeso y la obesidad, sin dejar espacio para que la sociedad civil, las organizaciones campesinas, indígenas, negras y de mujeres puedan participar activamente en la creación de políticas públicas con enfoques territoriales, desconociendo la importancia de la participación ciudadana y la democratización en la formulación de políticas públicas que involucren derechos humanos como en este caso ocurre con los derechos a la alimentación y la salud.

Como consideraciones finales, es importante anotar que las alianzas público – privadas desvían la responsabilidad estatal cuando se trata de ponerlas en marcha en ámbitos de salud, por lo cual, esta estrategia debe ser revisada a la luz de nuestras observaciones sobre la evidencia científica sin conflicto de interés, y la interferencia del sector privado en el campo de la producción de productos comestibles ultraprocesados. Especial atención merece también el contexto de la actual pandemia, en donde se ha mostrado que las principales víctimas de la morbimortalidad por Covid 19 se deben a condiciones de malnutrición, que son definitivamente el factor de riesgo más importante para la gravedad de la infección por Covid 19. Independientemente de las demás estrategias de manejo de la pandemia, el aspecto nutricional sigue siendo el de mayor relevancia a la hora de entender esta zoonosis en términos estructurales¹².

Hechas estas consideraciones generales al texto del proyecto de ley nos permitimos respetuosamente sugerir el archivo de la iniciativa agradeciendo la oportunidad para ofrecer estos planteamientos de cara al enriquecimiento del debate público sobre la materia.

Cordialmente,

Juan Carlos Morales González
Director Ejecutivo
FIAN Colombia

¹²Salcedo Fidalgo, H. Corporate Food Paradigms and Health Crisis: The Image of a Syndemic Crash. *Development* 63, 205–208 (2020). <https://doi.org/10.1057/s41301-020-00265-x>

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los veintiocho (28) días del mes de octubre del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes: consideraciones.

CONCEPTO: FIAN Colombia.
REFRENDADO POR: DOCTOR JUAN CARLOS MORALES GONZÁLEZ - DIRECTOR EJECUTIVO-FIAN Colombia.
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 182/2021 SENADO y 262/2020 CÁMARA
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE LA LEY GENERAL PARA EL MANEJO INTEGRAL AL SOBREPESO Y LA OBESIDAD"
NÚMERO DE FOLIOS: CUATRO (04)
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: MIPÉRCOLES VEINTISIETE (27) DE OCTUBRE DE 2021.
HORA: 11:55 A.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO

CONTENIDO

Gaceta número 1549 - Miércoles, 27 de octubre de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 28 de 2021 Senado, por el cual se establece la conformación e integración de las Juntas Regionales y Nacional de la Calificación de Invalidez y se dictan otras disposiciones..... 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 42 de 2020 Senado, por medio del cual se consagran herramientas de promoción de los derechos de las mujeres rurales y se dictan otras disposiciones. 11

Concepto jurídico FIAN Colombia al Proyecto de ley número 262 de 2020 Cámara – 182 de 2021 Senado, por medio de la cual se expide la Ley General para el Manejo Integral al Sobrepeso y la Obesidad. 13