



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 1836

Bogotá, D. C., Lunes, 13 de diciembre de 2021

EDICIÓN DE 17 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 SEGUNDO 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. 9 de diciembre de 2021

**Senadora:**  
**NADIA BLEL SCAFF**  
Presidenta Comisión VII  
Senado de la República

**Senador:**  
**JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ**  
Presidente Plenaria  
Senado de la República

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado y siguiendo lo dispuesto en el artículo 174 de la ley 5 de 1992, ponemos en consideración de los miembros del Senado el siguiente informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de Ley no. 028 de 2020 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 exponemos en el cuerpo de la ponencia.

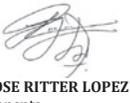
La presente ponencia cuenta con los siguientes apartados:

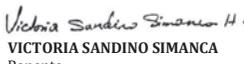
- |                                     |                                       |
|-------------------------------------|---------------------------------------|
| 1. Antecedentes del proyecto de ley | 4. Conclusiones                       |
| 2. Justificación                    | 5. Pliego de modificaciones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

Cordialmente,

  
**ALBERTO CASTILLA SALAZAR**  
Ponente Coordinador  
Senador de la República

  
**GABRIEL VELASCO OCAMPO**  
Ponente  
Senador de la República

  
**JOSE RITTER LOPEZ PEÑA**  
Ponente  
Senador de la República

  
**VICTORIA SANDINO SIMANCA**  
Ponente  
Senadora de la República

**Senadora:**  
**NADIA BLEL SCAFF**  
Presidenta Comisión VII  
Senado de la República

**Senador:**  
**JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ**  
Presidente Plenaria  
Senado de la República

**Referencia.** Informe de ponencia POSITIVA para segundo 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 | 6. Pliego de modificaciones           |
| 2. Justificación                    | 7. Proposición                        |
| 3. Marco jurídico                   | 8. Texto propuesto para primer debate |
| 4. tránsito en primer debate        |                                       |
| 5. 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 inexecutable las expresiones (i) "serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo", contenida en el parágrafo primero del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, y (ii) "los integrantes principales y suplentes de las juntas regionales de invalidez, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo", contenida en el inciso 1º del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012.

Para resolver el anterior mandato constitucional, el articulado del presente proyecto de ley ha sido radicado en 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 del a Republica 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 Bolivar Moreno, Victoria Sandino Simanca Herrera, Criselda Lobo Silva, Julian Gallo Cubillos, Antonio Eresmid Sanguino Paez y los Honorables 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 Blel Scaff, Laura Ester Fortich Sanchez, Eduardo Enrique Pulgar Daza, Manuel Bitervo Palchucan, Carlos Fernando Mota 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 Bolivar 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 Fredy 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	78.068	262	78.268
AURORA	428	22	445
AXA COLPATRIA	1.357.053	29.265	1.386.318
BOLIVAR	879.914	21.460	901.374
COLMENA	922.370	94.168	1.016.537
EQUIDAD	233.080	6.429	239.509
POSITIVA	2.022.619	325.998	2.348.617
SURA	8.846.338	910.983	4.157.920
<b>TOTAL</b>	<b>9.334.801</b>	<b>788.587</b>	<b>10.123.389</b>

Fuente Fasecolta 2021 (ver anexo No 1)

**AÑO 2021 ENERO A JUNIO**

ARL	TRABAJADORES DEPENDIENTES	TRABAJADORES INDEPENDIENTES	TOTAL TRABAJADORES
ALFA	70.055	212	70.266
AURORA	308	20	328
AXA COLPATRIA	1.349.752	30.959	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	322.382	4.404.335
<b>TOTAL</b>	<b>9.607.931</b>	<b>935.604</b>	<b>10.543.534</b>

Fuente Fasecolta 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 CIVD-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)<sup>1</sup>. 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 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 2021 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
<b>TOTAL</b>	<b>512.386</b>

Fuente Fasecolta 2021 (ver anexo No 1)

<sup>1</sup> 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

**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
<b>TOTAL</b>	<b>272.642</b>

Fuente Fasecolta 2021 (ver anexo No 1)

El total de presuntas enfermedades de origen laboral registrados ante las ARL en el año 2020 corresponden 191.416, y el total de presuntas enfermedades de origen laboral registrados ante las ARL en el periodo enero a 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
<b>TOTAL</b>	<b>191.416</b>

Fuente Fasecolta 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
<b>TOTAL</b>	<b>93.455</b>

Fuente Fasecolta 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	25
COLMENA	0
EQUIDAD	166
POSITIVA	105
SURA	105
<b>TOTAL</b>	<b>388</b>

Fuente Fasecolta 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
<b>TOTAL</b>	<b>207</b>

Fuente Fasecolta 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 registrarán en la presente ley y su reglamentación, actuarán dentro del respectivo periodo y, en caso necesario, permanecerán en sus cargos hasta tanto se realice la posesión de los nuevos integrantes para el periodo 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 referían a la forma de elección de los miembros de las Juntas Médicas de Calificación, actualmente existe un vacío jurídico considerable que el Congreso de la República debe atender de manera prioritaria pues no existe un mecanismo para la provisión de estos cargos,

trayendo consigo que las personas que actualmente los desempeñan, tengan nombramientos a perpetuidad. 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
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>2</b>

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 general para el sistema, las entidades y la seguridad social, sin contar con la importancia del proceso de calificación para los trabajadores merece que se reglamente al respecto. El Concepto remitido por los empresarios del gremio de los aseguradores, hace evidente su preocupación por los largos tiempos que toma el procedimiento, lo que le está generando dificultades financieras para las empresas. 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 sí 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 Poala 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:

<p style="text-align: center;"><b>CONCEPTO DEL MINISTERIO DEL TRABAJO</b></p> <p>El Viceministerio de Relaciones Laborales con soporte en la Dirección de Riesgos conceptúa el proyecto de ley como CONVENIENTE y necesario para la conformación de las Juntas Regional y Nacional de Calificación de Invalidez, esta acorde a lo establecido por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-914-13 de 4 de diciembre de 2013, Magistrado Ponente Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.</p> <p>Soluciona la problemática que existe con la suspensión provisional de los artículos 5°, 6°, 8°, y 9° del Decreto 1352 de 2013, según proceso de nulidad Radicación: 11001 03 25 000 2013 01776 00 (4697-2013), demandante CARLOS ALBERTO LOPEZ CADENA, demandado: NACION-MINISTERIO DE TRABAJO, donde no ha sido posible realizar el concurso y reveló de los integrantes de las juntas desde hace cinco (5) años.</p> <p>Se otorgan facultades al Ministerio del Trabajo para realizar el concurso de integrante de juntas y los requisitos para ser integrante de las mismas, lo cual se necesita para aplicar correctamente el Decreto 1072 de 2015 y actualizar todo el trámite y procedimientos de las juntas y cumplimiento de términos en la calificación; por lo anterior el proyecto de ley es viable.</p> <p style="text-align: center;">Atentamente,</p>  <p style="text-align: center;"><b>LILIA STELMA CHÁVEZ ORTIZ</b> Viceministra de Relaciones Laborales Ministerio del Trabajo</p> <p><b>e. La audiencia pública al proyecto de ley 109 de 2020</b></p> <p>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:</p> <p>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.</p> <p>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,</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 tutelas y el papel de la rama judicial en estos procesos. Sobre las observaciones de la academia, se reconoce que son medidas necesarias que deben ser reguladas y legisladas por el Congreso de la 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.</p>
<p><b>f. El proyecto de ley NO genera impacto fiscal para la Nación</b></p> <p>Mediante la ley 1562 de 2012, el legislador otorgó a las Juntas de Calificación la naturaleza de entidades del orden nacional con personería jurídica propia, autonomía financiera y regidas por el derecho privado. Lo anterior quiere decir que el presupuesto con el cual funcionan las juntas médicas de calificación es de apropiación de estas. Para la apropiación de recursos, el decreto 1072 de 2015 expedido por el Ministerio del Trabajo, en su artículo 2.2.5.1.16 reglamentó el mecanismo mediante el cual las Juntas de Calificación deben cobrar honorarios a los demás miembros del sistema de seguridad social para cumplir su misionalidad así: <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 deben 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. 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.</i></p> <p><b>3. MARCO JURÍDICO RELEVANTE</b></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<sup>2</sup>". La Carta política en su artículo 48, establece que la seguridad social debe orientarse bajo los principios de eficiencia<sup>3</sup>, universalidad<sup>4</sup> y solidaridad<sup>5</sup>. Esta disposición encuentra igualmente fundamento en</p>	<p>tratados de Derechos Humanos de 1948, que consagra en su artículo 22 que:</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".</p> <p>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, facultado al Gobierno Nacional, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto pudiera haber expedido el Gobierno Nacional.</p> <p>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><sup>5</sup> 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>Esta facultad de conformación e integración de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, fue reafirmada 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 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 inexecutable por la H. Corte Constitucional, mediante la Sentencia C- 914 del año 2013, indicando que debía ser el Congreso Nacional el encargado de determinar la conformación e integración de las Juntas de Calificación, teniendo en cuenta los siguientes asuntos:</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>[...]</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>[...]</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</p>	<p>de la reserva de ley explicada previamente.</p> <p>[...]</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>[...]</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>[...]</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 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>[...]</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>[...]</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 los organismos, con mayor razón puede considerarse legítimo desde el punto de vista constitucional que ese Ministerio defina el modo de designación.</p> <p>[...]</p> <p>Este 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>[...]</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</p>
<p>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>[...]</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>[...]</p> <p>Además de ello, el razonamiento según el cual quien puede lo más puede lo menos no resulta aplicable en este escenario porque la cláusula general de competencia de los órganos del poder público prevé que estos solo pueden ejercer las funciones expresamente definidas en el orden jurídico, tal como se desprende de los artículos 6º y 121 de la Carta Política. En ese sentido, el adagio citado solo tendría validez en una versión restringida: quien puede lo más puede lo menos, siempre que esté amparado por una norma que le confiera competencia, o, contrario sensu, siempre que el asunto objeto de desarrollo no haga parte de las facultades que privativamente el Constituyente entregó a otro órgano, en este caso, al Congreso de la República. En consecuencia, la Sala declarará la inexecutable de los fragmentos cuestionados en el cargo primero del escrito de demanda.</p> <p>[...]</p> <p>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.</p> <p>[...]</p> <p>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. <u>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”</u> (subrayas fuera del texto original).</p>	<p>[...]</p> <p>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 Humanos<sup>6</sup>, la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>7</sup>.</p> <p>La Corte Constitucional, igual que la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de derechos humanos, han marcado pautas relevantes en punto del alcance del derecho al debido proceso y que dan cuenta de su observancia “...en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos”<sup>8</sup>.</p> <p>Se indica igualmente que:</p> <p><u>“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”<sup>9</sup>.</u></p> <p>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 Colombia<sup>10</sup>, en consideración a que éste es un servicio público</p> <p><sup>6</sup> 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)</p> <p><sup>7</sup> 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)</p> <p><sup>8</sup> 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.</p> <p><sup>9</sup> Comité de Derechos Humanos, Caso Karttunen c. Finlandia, Comunicación No. 387/1989 CPCR/C/46/D/387/1989 (1989); par. 7.2.</p> <p><sup>10</sup> 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.</p>

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 estabilidad<sup>11</sup>.

**4. TRANSITO EN PRIMER DEBATE**

El proyecto de ley 028 de 2021 Senado "Por la Cual se establece la conformación e integración de las Juntas Regionales Y Nacional de la Calificación de Invalidez y se dictan otras disposiciones" fue presentado el 20 de julio de 2021 y publicado en la gaceta del Congreso No 893 de 2021 y la ponencia para primer debate fue publicada en la gaceta No 1549 de 2021, ponencia positiva que fue avalada por los cuatro senadores ponentes.

El 17 de noviembre de 2021, se adelantó el primer debate del proyecto de ley 028 de 2021 en la Comisión Séptima del Senado de la República. En el debate, la proposición con la que terminó el informe de ponencia fue aprobada por 10 senadores presentes en el debate. En la discusión del articulado, se presentaron 5 proposiciones las cuales fueron aceptadas en su totalidad por los ponentes. La votación del articulado se adelantó en bloque así:

- 1. Los artículos frente a los cuales no se presentaron proposiciones: 3, 6, 7, 8 y 9. (tal como fueron presentados en el texto propuesto de la ponencia para primer debate senado)
- 2. los artículos frente a los cuales sí se presentaron proposiciones: 1, 2, 4, 5 (lo que no se modifique de cada artículo, se aprueba tal como fue presentado en el texto propuesto de la ponencia para primer debate senado) y un artículo nuevo (que quedará como artículo 9º y la vigencia como artículo 10º), así:
  - 2.1. proposición al artículo 1, presentada por: H.S. Milla Patricia Romero Soto.
  - 2.2. proposición al artículo 2, presentada por: H.S. Laura Ester Fortich Sánchez.
  - 2.3. proposición al artículo 4, presentada por: H.S. Milla Patricia Romero Soto.

<sup>11</sup> 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 *Beillos v. Switzerland*, App.no. 10328/83, Eur.H.R.(1988), par. 67.

- 2.4. proposición al artículo 5, presentada por: H.S. Milla Patricia Romero Soto.
- 2.5. proposición de artículo nuevo, presentada por: H.S. Milla Patricia Romero Soto. (todas las proposiciones fueron avaladas por los ponentes)

- 3. título y,
- 4. deseo de la comisión que este proyecto de ley pase a segundo debate senado

El proyecto fue aprobado por unanimidad de los Senadores presentes con diez (10) votos a favor y cero (0) en contra, manifestando la voluntad de la Comisión de continuar con el trámite legislativo del proyecto de ley.

**5. CONCLUSIONES**

El presente proyecto de Ley, apoyado por la totalidad de los Senadores presentes en el primer debate, 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 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 aprobado en la Comisión Séptima del Senado por parte de los H. Senadores Gabriel Velasco Ocampo, Victoria Sandino Simanca, Jose Ritter López, Alberto Castilla Salazar, Nadya Bliell Scaff, Laura Fortich Sanchez, Honorio Henriquez Pinendo, Ayde Lizarazo Cubillos, Manuel Vitervo Palchucan, Jose y Aulo Polo Narvaez, quienes estuvieron presentes en el primer debate. 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 período 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 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.

**6. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

El texto propuesto en la ponencia es casi idéntico al que fue aprobado en primer debate por parte de la Comisión Séptima del Senado. Únicamente se hacen dos cambios en la numeración para mejorar la armonía del proyecto y dos propuestas de modificación para el mejor funcionamiento del proceso de elección.

ARTICULO APROBADO EN COMISIÓN SÉPTIMA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN	JUSTIFICACIÓN
<p>PROYECTO DE LEY 028 de 2021 SENADO</p> <p>POR LA CUAL SE ESTABLECE LA CONFORMACIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS JUNTAS REGIONALES Y NACIONAL DE LA CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p>	Ninguna	No aplica
<p><b>ARTÍCULO 1º.</b> Objeto. Establecer lineamientos para que la escogencia de los miembros e integrantes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, sea transparente y basada en el mérito.</p>	Ninguna	No aplica
<p><b>ARTÍCULO 2º.</b> 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,</p>	Ninguna	No aplica

<p>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 que le haya sido reconocida la acreditación institucional de alta calidad, para la elaboración del concurso y sus bases.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 3º:</b> Integrantes, miembros y trabajadores de las juntas de calificación de invalidez. Las Juntas Regionales y la Nacional tendrán el siguiente personal:</p> <p>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>Miembros: Son aquellas personas que son designadas para ejercer funciones</p>	Ninguna	No aplica

<p>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>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><b>PARÁGRAFO:</b> 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.</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><b>ARTÍCULO 4º.</b> 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>La Junta Nacional de la Calificación de Invalidez tendrá sede en la Capital de la</p>	<p><b>ARTÍCULO 4º.</b> 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>4.1. La Junta Nacional de la Calificación de Invalidez</p>	<p>Se ampliar el número de profesionales en Derecho para atender las necesidades jurídicas de las salas y las impugnaciones</p>	<p>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>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>(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>(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>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</p>	<p>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</p>	<p>y/o demandas a los procesos de calificación.</p> <p>Se añade numeración</p>
<p>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:</p> <p>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>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>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>Un director Administrativo y financiero que deberá ser profesional en el área</p>	<p>la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de su origen y de la fecha de estructuración o experiencia relacionada.</p> <p>4.2. 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:</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</p>		<p>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>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>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>4.3. 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 <u>por sala de decisión que será</u> especialista en Derecho del Trabajo, Derecho de la seguridad social, salud ocupacional o afines con experiencia relacionada mínima de 3 años para las Juntas</p>	

<p><b>PARÁGRAFO 1.</b> 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 periodos 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.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> 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,</p>	<p>regionales y 5 años para la Junta Nacional.</p> <p>Ninguna</p> <p>No aplica</p>	
<p>actuales integrantes y miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de invalidez que se encuentran nombrados a la fecha de la expedición de esta ley, podrán concursar en igualdad de condiciones a los aspirantes nuevos para ser elegidos como integrantes y miembros de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez o de las Juntas Regionales de Calificación de invalidez</p> <p><b>ARTÍCULO 6°.</b> 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 la Junta Nacional de Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral, estableciendo una lista de elegibles, mediante la cual se conformarán los integrantes principales de las Salas Decisión, el director administrativo y financiero y el asesor jurídico a partir del mayor puntaje.</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</p>	<p><b>PARÁGRAFO TRANSITORIO:</b> Los actuales integrantes y miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de invalidez que se encuentran nombrados a la fecha de la expedición de esta ley, podrán concursar en igualdad de condiciones a los aspirantes nuevos para ser elegidos como integrantes y miembros de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez o de las Juntas Regionales de Calificación de invalidez</p> <p><b>ARTÍCULO 7°.</b> 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 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</p>	<p>Se ajusta la numeración</p>
<p>listas que estarán vigentes durante el periodo de los miembros e integrantes principales. Las listas serán desintegradas una vez se convoque el siguiente concurso.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> 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><b>ARTÍCULO 5°.</b> 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><b>PARÁGRAFO.</b> Los integrantes y miembros de las Salas de Decisión de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, no podrán permanecer más de <del>dos (2)</del> periodos continuos en el cargo ya sea en la misma Junta o en otra Nacional o Regional, ni suscribir contratos para realizar actividades de medicina laboral con las entidades administradoras del sistema de seguridad social, que impliquen relación directa con la calificación de la pérdida de la capacidad laboral o con la Junta Nacional o Regional de calificación de invalidez, 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><b>PARÁGRAFO TRANSITORIO:</b> Los</p>	<p>Ninguna</p> <p>No aplica</p> <p><b>ARTÍCULO 6°.</b> Los integrantes y miembros de las Salas de Decisión de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, no podrán permanecer más de <u>cuatro (4)</u> periodos continuos en el cargo ya sea en la misma Junta o en otra Nacional o Regional, ni suscribir contratos para realizar actividades de medicina laboral con las entidades administradoras del sistema de seguridad social, que impliquen relación directa con la calificación de la pérdida de la capacidad laboral o con la Junta Nacional o Regional de calificación de invalidez, 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>El párrafo será un artículo independiente del anterior. Se amplía la a inhabilidad de permanecer en el cargo de dos a cuatro periodos.</p>
<p>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><b>PARÁGRAFO 1:</b> 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><b>PARAGRAFO 2:</b> 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 <del>para asignar las que quedarán en vacancia.</del> 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</p>	<p>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><b>ARTÍCULO 8°:</b> 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><b>PARAGRAFO:</b> Antes de cumplir el periodo para el cual fueron designados los delegados a las juntas de calificación de invalidez y <u>con suficiente antelación a la terminación del periodo de los integrantes y miembros nombrados.</u> El Ministerio del Trabajo convocará a un nuevo concurso de méritos</p>	<p>El párrafo será un artículo independiente del anterior. El párrafo dos se elimina el número ajustando numeración.</p> <p>Se especifica en el párrafo que deberá el Ministerio hacer el concurso con suficiente tiempo antes de que terminen el periodo las personas nombradas. Se borra la frase sobre</p>

<p>terminado el periodo vigente.</p>	<p>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>vacancias por redundancia.</p>
<p><b>ARTICULO 7º.</b> 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</p>	<p><b>ARTICULO 9º.</b> 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</p>	<p>Se ajustará numeración y puntuación.</p>
<p>luego de culminado el proceso de rehabilitación cuando proceda y se concede un término de diez (10) días hábiles 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>laboral y fecha de estructuración en un término no superior a treinta (30) días hábiles, luego de culminado el proceso de rehabilitación cuando proceda y se concede un término de diez (10) días hábiles 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><b>ARTICULO 40º</b>–Vigencia. La presente Ley rige a partir de su publicación.</p>	<p><b>ARTICULO 12º</b> Vigencia. La presente Ley rige a partir de su publicación.</p>	<p>No aplica</p>
<p><b>7. PROPOSICIÓN</b></p>		
<p>En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a la Honorable Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Ley Proyecto de Ley no. 028 de 2020 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 POSITIVA.</p>		
<p>Cordialmente,</p>		
<p> <b>ALBERTO CASTILLA SALAZAR</b> Ponente Coordinador Senador de la República</p>	<p> <b>GABRIEL VELASCO OCAMPO</b> Ponente Senador de la República</p>	
<p> <b>JOSE RITTER LOPEZ PEÑA</b> Ponente Senador de la República</p>	<p> <b>VICTORIA SANDINO SIMANCA</b> Ponente Senadora de la República</p>	
<p>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>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><b>ARTICULO 8º.</b> Derogatorias. La presente Ley deroga, los artículos 5º, 6º, 7º, 8º y 9º del Decreto 1352 de 2013 y demás normas y disposiciones que le sean contrarias.</p> <p><b>ARTICULO 10º</b> Derogatorias. La presente Ley deroga, los artículos 5º, 6º, 7º, 8º y 9º del Decreto 1352 de 2013 y demás normas y disposiciones que le sean contrarias.</p> <p><b>ARTICULO 9º.</b> Calificación de la pérdida de la capacidad laboral. La calificación en primera oportunidad del origen, pérdida de la capacidad laboral y fecha de estructuración, es competencia de las Entidades Promotoras de Salud, Administradoras de Fondos de Pensiones, Colpensiones 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 rendir un dictamen integral con origen, pérdida de la capacidad laboral y fecha de estructuración en un término no superior a treinta (30) días hábiles,</p> <p><b>ARTICULO 11º.</b> Calificación de la pérdida de la capacidad laboral. La calificación en primera oportunidad del origen, pérdida de la capacidad laboral y fecha de estructuración, es competencia de las Entidades Promotoras de Salud, Administradoras de Fondos de Pensiones, Colpensiones 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 rendir un dictamen integral con origen, pérdida de la capacidad</p> <p>Cambia la numeración</p> <p>Cambia la numeración</p>		
<p><b>PROYECTO DE LEY 028 de 2021 SENADO</b></p>		
<p><b>POR LA CUAL SE ESTABLECE LA CONFORMACIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS JUNTAS REGIONALES Y NACIONAL DE LA CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.</b></p>		
<p><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p>		
<p><b>DECRETA:</b></p>		
<p><b>ARTÍCULO 1º.</b> Objeto. Establecer lineamientos para que la escogencia de los miembros e integrantes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, sea transparente y basada en el mérito.</p>		
<p><b>ARTICULO 2º.</b> 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 que le haya sido reconocida la acreditación institucional de alta calidad, para la elaboración del concurso y sus bases.</p>		
<p><b>ARTICULO 3º:</b> Integrantes, miembros y trabajadores de las juntas de calificación de invalidez. Las Juntas Regionales y la Nacional tendrán el siguiente personal:</p>		
<ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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</li> </ol>		

<p>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><b>PARÁGRAFO:</b> 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.</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><b>ARTÍCULO 4º.</b> 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>4.1. 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>4.2. 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</p>	<p>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:</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>4.3. 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 por sala de decisión que será especialista en Derecho del Trabajo, Derecho de la seguridad social, salud ocupacional o afines con experiencia relacionada mínima de 3 años para las Juntas regionales y 5 años para la Junta Nacional.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> 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 respesamiento 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 periodos 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.</p>
<p><b>PARÁGRAFO 2.</b> 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.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> 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><b>ARTÍCULO 5º.</b> 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><b>ARTÍCULO 6º.</b> Los integrantes y miembros de las Salas de Decisión de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, no podrán permanecer más de cuatro (4) periodos continuos en el cargo ya sea en la misma Junta o en otra Nacional o Regional, ni suscribir contratos para realizar actividades de medicina laboral con las entidades administradoras del sistema de seguridad social, que impliquen relación directa con la calificación de la pérdida de la capacidad laboral o con la Junta Nacional o Regional de calificación de invalidez, 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><b>PARÁGRAFO TRANSITORIO:</b> Los actuales integrantes y miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de invalidez que se encuentran nombrados a la fecha de la expedición de esta ley, podrán concursar en igualdad de condiciones a los aspirantes nuevos para ser elegidos como integrantes y miembros de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez o de las Juntas Regionales de Calificación de invalidez</p> <p><b>ARTÍCULO 7º.</b> 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 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><b>ARTÍCULO 8º:</b> 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><b>PARAGRAFO:</b> 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><b>ARTÍCULO 9º.</b> 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 poseer 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><b>ARTICULO 10º.</b> Calificación de la pérdida de la capacidad laboral. La calificación en primera oportunidad del origen, pérdida de la capacidad laboral y fecha de estructuración, es competencia de las Entidades Promotoras de Salud, Administradoras de Fondos de Pensiones, Colpensiones 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 rendir un dictamen integral con origen, pérdida de la capacidad laboral y fecha de estructuración en un término no superior a treinta (30) días hábiles, luego de culminado el proceso de rehabilitación cuando proceda y se concede un término de diez (10) días hábiles 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><b>ARTICULO 11º.</b> Derogatorias. La presente Ley deroga, los artículos 5º, 6º, 7º, 8º y 9º del Decreto 1352 de 2013 y demás normas y disposiciones que le sean contrarias.</p> <p><b>ARTICULO 12º.</b> Vigencia. La presente Ley rige a partir de su publicación.</p> <p>El anterior texto, conforme a lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992 (firmas de los ponentes, una vez reordenado el articulado que constituye el texto definitivo).</p> <p>Los Ponentes,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>ALBERTO CASTILLA SALAZAR</b>                  Ponente Coordinador                  Senador de la República             </div> <div style="text-align: center;">   <b>GABRIEL VELASCO OCAMPO</b>                  Ponente                  Senador de la República             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>JOSE RITTER LOPEZ PEÑA</b>                  Ponente                  Senador de la República             </div> <div style="text-align: center;">   <b>VICTORIA SANDINO SIMANCA</b>                  Ponente                  Senadora de la República             </div> </div>	<p><b>LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.</b> - Bogotá D.C., a los trece (13) días del mes de diciembre del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza la <b>publicación en Gaceta del Congreso de la República</b>, el siguiente Informe de Ponencia para Segundo Debate, Pliego de Modificaciones y Texto Propuesto para Segundo Debate.</p> <p><b>NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:</b> N° 28/2021 SENADO.</p> <p><b>TÍTULO DEL PROYECTO:</b> "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 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.</p> <p>El Secretario,</p> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">   <b>JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA</b>                  SECRETARIO COMISIÓN SÉPTIMA             </div>
---	---

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 29 DE 2021 SENADO

*por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones.*

<p>1.1. Oficina Asesora de Jurídica</p> <p>Bogotá D.C.,</p> <p>Honorable Congresista  <b>NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF</b>                  Comisión Séptima Constitucional Permanente                  Congreso de la República                  Carrera 7 No. 8-68                  Ciudad</p> <p style="text-align: center;">                   Radicado: 2-2021-065189                  Bogotá D.C., 10 de diciembre de 2021 18:38             </p> <p style="text-align: center;">Radicado entrada                  No. Expediente 55704/2021/OFI</p> <p><b>Asunto:</b> Comentarios al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 29 de 2021 Senado "Por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetada Presidente:</p> <p>De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene como objeto "introducir criterios técnicos y administrativos encaminados a garantizar el reconocimiento y pago de la Pensión Especial de Vejez en el Sistema General de Pensiones de los trabajadores que realicen actividades de alto riesgo para la salud".</p> <p>Para el efecto, el parágrafo 2 del artículo 5 establece que la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones o quien haga sus veces deberá reconocer y pagar la pensión especial de vejez por el desempeño de actividades de alto riesgo pese a la mora patronal en el pago de las cotizaciones especiales.</p> <p>El artículo 4 establece que el Ministerio del Trabajo, a través de su Área especializada de Riesgos Laborales, dirimirá los conflictos que se presenten entre el empleador y el trabajador, definiendo si la actividad desempeñada es de alto riesgo para la salud, a través de la expedición de un certificado en el que se indicará si la actividad ocupacional es de alto riesgo, el cual deberá ser emitido dentro de los 30 días hábiles siguientes a la recepción de esta solicitud y tendrá en cuenta el histórico de la exposición y matriz de riesgos laborales, de conformidad con lo establecido en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo.</p> <p>El artículo 6 dispone que el trabajador que haya realizado alguna de las actividades consideradas de alto riesgo para la salud descritas en el artículo 2 del Decreto Ley 2090 de 2003<sup>1</sup> y se encuentre afiliado al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) deberá trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM) sin que sea necesario acreditar los términos de espera previstos para ese tipo de traslados entre regímenes previstos en el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993<sup>2</sup>.</p> <p><small><sup>1</sup> Gaceta del Congreso 1575 del 4 de noviembre de 2021.  <sup>2</sup> Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.  <sup>3</sup> Por el cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.</small></p>	<p>El parágrafo del artículo 9 señala que el Concejo Nacional de Riesgos Laborales (CNRL) asumirá, con cargo al presupuesto de Funcionamiento del Fondo de Riesgos Laborales, los estudios técnicos y financieros que se requieran para el cumplimiento de las funciones asignadas en la presente ley.</p> <p>El artículo 10 preceptúa que para las empresas que desarrollan actividades de alto riesgo para la salud, que no se encuentren al día con el pago de las cotizaciones especiales, la Unidad de Gestión de Pensiones Parafiscales creará un plan de saneamiento financiero, con el fin de regular la información y los pagos de estos aportes especiales.</p> <p>Finalmente, el artículo 11 propone que las actividades de alto riesgo para la salud serán actualizadas como máximo cada 5 años, para lo cual se atenderán los criterios establecidos por la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC) de la Organización Mundial de la Salud con relación las actividades laborales o procesos que involucran agentes potencialmente cancerígenos, y se les dará un tratamiento prioritario conforme lo normado en el parágrafo 2 del artículo 2.2.4.6.15 del Decreto 1072 de 2015<sup>3</sup>.</p> <p><b>1. Consideraciones previas</b></p> <p><b>1.1. Condiciones para que una actividad pueda ser considerada como de alto riesgo</b></p> <p>Con el fin de dar contexto a la materia que busca regular la iniciativa del asunto y sus implicaciones, a continuación se hace una breve reseña del tratamiento legal que ha tenido la actividad de alto riesgo relacionada en el objeto del proyecto de ley.</p> <p>El Sistema General de Pensiones ha definido como actividades de "alto riesgo" aquellas que por su naturaleza implican una disminución de la <b>expectativa de vida saludable</b> del trabajador y por tanto se ha considerado que este hecho debe tenerse en cuenta para definir el régimen que le es aplicable para su pensión de vejez (Pensión Especial de Vejez por actividad de alto riesgo para la salud), lo cual ha sido avalado por la jurisprudencia constitucional. Así, las prestaciones especiales de vejez por alto riesgo pueden reconocerse a aquellos trabajadores que desempeñen actividades que disminuyan su expectativa de vida saludable, circunstancia que permite acceder a una prestación económica de vejez en edades inferiores a las establecidas para los trabajadores en general, tal como está dispuesto en el Decreto Ley 2090 de 2003. Para el efecto, toda actividad considerada de alto riesgo es catalogada así mediante decreto expedido, previo estudio técnico del Consejo Nacional de Riesgos Laborales, que sustenta el por qué cada una de las actividades allí señaladas disminuye la expectativa de vida saludable.</p> <p>El mencionado Decreto 2090 de 2003, expedido en virtud de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el artículo 17 de la Ley 797 de 2003<sup>4</sup>, recopiló en su articulado normas, tales como el Decreto 1835 de 1994<sup>5</sup> y el Decreto 1281 de 1994<sup>6</sup>, que en épocas anteriores servían al operador jurídico para establecer con certeza las actividades consideradas por nuestro ordenamiento como de alto riesgo para cada uno de los sectores y los requisitos a cumplir dentro de cada una de ellas a fin de otorgar prestaciones. Es así como el Decreto Ley 2090 de 2003 establece en su artículo 2 las siguientes actividades como de alto riesgo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos.</li> <li>2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud de salud ocupacional.</li> <li>3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes.</li> <li>4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas.</li> </ol> <p><small><sup>4</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.  <sup>5</sup> Por el cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Personales exceptuados y especiales.  <sup>6</sup> Por el cual se reglamentan las actividades de alto riesgo de los servidores públicos.  <sup>7</sup> Por el cual se reglamentan las actividades de alto riesgo.</small></p>
---	--

5. En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes.<sup>14</sup>

A su vez, los requisitos para acceder a prestaciones especiales de vejez por alto riesgo, conforme al Decreto Ley 2090 de 2003, son los siguientes:

"Artículo 4°. condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial de vejez. La pensión especial de vejez se sujetará a los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido 55 años de edad.

2. Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, al que se refiere el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003.

La edad para el reconocimiento especial de vejez se disminuirá en un (1) año por cada (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el Sistema General de Pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.

Artículo 5°. Monto de la cotización especial. El monto de la cotización especial para las actividades de alto riesgo es el previsto en la Ley 100 de 1993, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador.<sup>15</sup>

En este punto, se debe resaltar que el artículo 9 de la Ley 797 de 2003, modificatorio del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, consagró un aumento en las semanas de cotización a partir del 01 de enero de 2005. Así:

AÑO	SEMANAS
2004	1000
2005	1050
2006	1075
2007	1100
2008	1125
2009	1150
2010	1175
2011	1200
2012	1225
2013	1250
2014	1275
2015	1300

Con relación a la disminución de la edad mínima exigida en el Decreto Ley 2090 de 2003, se debe, en primer lugar, establecer el número de semanas que para el año exija el artículo 9 de la Ley 797 de 2003, luego de lo cual, por cada 60 semanas adicionales, habrá lugar a descontar un año de la edad mínima de 55 años (hombres y mujeres) sin que la edad sea inferior a los 50 años. Vale la pena recordar que la cotización adicional bajo la vigencia de la norma en cita se incrementó a 10 puntos adicionales a cargo del empleador con cargo a las disposiciones anteriores.

Ahora bien, conviene recordar nuevamente que el Decreto Ley 2090 del año 2003 regula las actividades de "alto riesgo" que por su naturaleza implican una disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador, diferente a la clasificación de riesgo laboral que ampara accidentes de trabajo o enfermedades profesionales cuya cobertura se encuentra a cargo de las Administradoras de Riesgos Laborales (en adelante AROL). Es así como las contingencias resultantes del nivel de peligrosidad de la actividad están cubiertas en la medida en que estas personas están afiliadas al SGRL, en el marco del cual corresponde a

la ARL respectiva definir los perfiles de riesgo laboral y adelantar las actividades de salud ocupacional, promoción y prevención propias de cada actividad cubierta.

Tampoco debe olvidarse que el Decreto 2655 de 2014<sup>16</sup>, en desarrollo del Decreto 2090 de 2003, establece que el Consejo Nacional de Riesgos Laborales define cuales actividades y cuáles no hacen parte del listado de actividades de Alto Riesgo de que trata el Decreto Ley 2090 de 2003, normativa que requiere verse en conjunto dentro de la seguridad social y que da aplicación al principio de UNIDAD<sup>17</sup>, el cual exige que las instituciones y organismos estén articulados para lograr la eficiencia y efectividad del Sistema.

Así pues, ya existe en nuestro ordenamiento una disposición que establece que el Consejo Nacional de Riesgos Laborales-órgano especializado- define cuales actividades pueden considerarse de alto riesgo, con el agregado que dicho Consejo ya se encuentra articulado -principio de Unidad- con todo el ordenamiento jurídico que dirige la regulación de Alto Riesgo en el país. En ese sentido, se resalta la existencia de la regulación sobre la materia y la de un organismo que realiza la labor de definición de actividades de alto riesgo de una manera técnica y científica, el cual está conformado por los Ministros de Trabajo, y de Salud y Protección Social.

## 1.2. Fondo de Riesgos Laborales

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 1.1.3.1 del Decreto 1072 de 2015, el Fondo de Riesgos Laborales es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, la cual se encuentra adscrita al Ministerio del Trabajo, entidad que la administra a través de una fiducia, según lo preceptuado en el artículo 2.2.4.8.1 de esta misma normativa<sup>18</sup>.

Los recursos que componen al Fondo de Riesgos Laborales, administrados por la sociedad fiduciaria, son los siguientes<sup>19</sup>:

1. El 1% de las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales a cargo de los empleadores.
2. Aportes del presupuesto nacional.
3. Las multas de que trata el Decreto Ley 1295 de 1994.
4. Los recursos que aporten las entidades territoriales para planes de Prevención de Riesgos Laborales en sus respectivos territorios, o de agremiaciones o federaciones para sus afiliados.
5. Las donaciones que reciba, y en general los demás recursos que reciba a cualquier título.

De conformidad con lo establecido en el artículo 22 de la Ley 776 de 2002<sup>20</sup>, modificado por el artículo 43 de la Ley 1438 de 2011<sup>21</sup>, el Fondo de Riesgos Laborales tiene por objeto:

- a) Adelantar estudios, campañas y acciones de educación, prevención e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en todo el territorio nacional, en especial el artículo 88 del Decreto 1295 de 1994;
- b) Adelantar estudios, campañas y acciones de educación, prevención e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en la población vulnerable del territorio nacional;
- c) También podrán financiarse estudios de investigación que soporten las decisiones que en materia financiera, actuarial o técnica se requieran para el desarrollo del Sistema General de Riesgos Laborales, así como para crear e implementar un sistema único de información del Sistema y un Sistema de Garantía de Calidad de la Gestión del Sistema de Riesgos Laborales.
- d) Financiar la realización de actividades de promoción y prevención dentro de los programas de Atención Primaria en Salud.

<sup>14</sup> Por el cual se amplía la vigencia del régimen de personas especiales para las actividades de alto riesgo previstas en el Decreto 2090 de 2003.

<sup>15</sup> Unidad. Es la articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social, y

<sup>16</sup> <https://www.mtrb.gov.co/contenidos/temas/riesgos-laborales/fondo-de-riesgos-laborales/>

<sup>17</sup> Artículo 89 del Decreto Ley 1295 de 1994 Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Laborales.

<sup>18</sup> Por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Laborales.

<sup>19</sup> Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y **las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales**". (Subrayado y negrilla fuera de texto original).

Ahora bien, es claro para este Ministerio que bien podría el Congreso de la República tramitar proyectos de ley con propuestas que involucren la iniciativa privativa del Ejecutivo, sin embargo, deberán contar con el aval del Gobierno nacional representado por la respectiva Cartera, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Así, por ejemplo, ha quedado claro en la sentencia C-821 de 2011, en la cual la Corte Constitucional señala lo siguiente:

"...No obstante, este Alto Tribunal ha sostenido, en diferentes oportunidades, que esta iniciativa privativa otorgada al Ejecutivo no debe entenderse como la simple facultad de la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de éste, respecto a los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aun cuando no hayan sido presentados por el Gobierno.

(...)

Así las cosas, el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley con respecto a las materias señaladas en el artículo 154 superior y la participación de éste en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado "aval del Gobierno o coadyuvancia

(...)

Por último, ha señalado la Corte que las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de éste en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad". (Negrilla fuera de texto).

Igualmente, debe considerarse que la potestad privativa del ejecutivo relacionada con la modificación de la administración nacional incluye la asignación de funciones, como lo ha señalado la Corte Constitucional, entre otras, en la sentencia C- 251 de 2011<sup>22</sup>, señaló:

" (...) La Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones<sup>23</sup>. No obstante, el Congreso tiene la potestad consecuente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos<sup>24</sup>. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que la iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior<sup>25</sup>.

En ese orden de ideas, en la jurisprudencia de la Corporación se ha explicado que "i) la función de determinar la estructura de la administración nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control<sup>26</sup>, así como también regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras (...)". (Negrilla fuera de texto).

Finalmente, cabe señalar que según lo señalado en el parágrafo del artículo 22 de la Ley 776 de 2002, modificado por el artículo 43 de la Ley 1438 de 2011, en ningún caso la aplicación de los recursos del fondo podrá superar el 40% en el objeto señalado en el literal a), ni el 10% en el literal c), ni el 15% en el literal d). Lo restante será utilizado en el literal b).

## 2. Consideraciones de índole constitucional

### 2.1. Vulneración de la iniciativa legislativa privativa del Ejecutivo

Al respecto, resulta oportuno precisar que los aportes al Sistema General de Pensiones son una contribución parafiscal cuya naturaleza jurídica ha sido objeto de reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional<sup>27</sup>. Particularmente, el alto Tribunal ha precisado que estas contribuciones son una especie de tributo como resultado de la soberanía fiscal del Estado, de carácter obligatorio que se cobra a un grupo determinado y se invierte en beneficio del mismo<sup>28</sup>. Al respecto, ha señalado la Corte Constitucional:

"...Respecto al carácter de contribuciones parafiscales de destinación específica que tienen los recursos del sistema de seguridad social en pensiones, la sentencia C-178 de 2016 rememoró que la jurisprudencia constitucional se ha ocupado de definir el alcance y explicar la validez constitucional de las contribuciones parafiscales, las cuales se basan en los principios de solidaridad e igualdad, y en los mandatos que ordenan la promoción de ciertas actividades o sectores de la economía. Se trata de pagos obligatorios al surgir de la potestad fiscal del Estado, además que solo obligan a un grupo y se invierten en el mismo. También deben respetar el principio de legalidad, es decir, la definición precisa de los sujetos activos y pasivos, hechos generadores, bases gravables y tarifas..."<sup>29</sup>. (Subrayado fuera de texto)

Así, es claro que toda contribución parafiscal, por su naturaleza tributaria, se encuentra sometida a las reglas y principios aplicables a cualquier tipo de norma que ostente este carácter y específicamente a aquellas que rigen el procedimiento legislativo.

Ahora bien, es relevante considerar que la propuesta que hace la iniciativa de exonerar del pago de las cotizaciones adicionales especiales al empleador, en detrimento del Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM), representa una exención o beneficio tributario. Esto teniendo en cuenta que la iniciativa permite el reconocimiento y pago de pensiones sin el cumplimiento del requisito previo constitucional de aportes a pensiones, llámese mora o incumplimiento de aportes.

En esta materia, la Corte Constitucional ha señalado que las exenciones "impiden el nacimiento de la obligación tributaria en relación con determinados sujetos o disminuye la cuantía de la misma, por consideraciones de política fiscal. Así, si bien en principio, respecto del contribuyente, se concreta el hecho generador del tributo, éste se excluye de forma anticipada de la obligación tributaria, por disposición legal, mediante una técnica de desgravación que le permite al legislador ajustar la carga tributaria (...)"(Subrayas por fuera del texto original).<sup>30</sup>

En línea con lo expuesto, es preciso resaltar que el trámite legislativo de beneficios tributarios es de iniciativa privativa del Gobierno de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política. Del mismo modo, es iniciativa privativa todo asunto que busque determinar la estructura de la administración nacional, en aplicación del mismo artículo en consonancia con el artículo 150-7 constitucional. De manera específica, el artículo 154 señala:

"Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o

<sup>27</sup> Sentencia C-162 de 1997, C-377 de 1995, C-711 de 2001, C-187 de 2002 y C-800 de 2003, - 178 de 2016, entre otras.

<sup>28</sup> Los tributos o contribuciones parafiscales constituyen una categoría tributaria específica distinta de las tasas y los impuestos... Sentencia C-977 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>29</sup> Sentencia C-422 de 2016.

<sup>30</sup> Véase la Sentencia C-748 de 2009. La cual sigue lo establecido en la Sentencia C-511 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 251 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Preteb Chajóli.

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-299 de 1984, M.P. Antonio Barrera Carbonel. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 M.P. Ciro Angarita Bertrán.

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>26</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-269 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonel.

Dicho lo anterior, y teniendo en cuenta que el proyecto de ley bajo estudio incluye beneficios tributarios consistente en el reconocimiento de pensiones especiales de vejez sin el pago de aportes parafiscales (cotizaciones especiales adicionales al Sistema General de Pensiones), aplicable a una población específica, además de incluir nuevas funciones para el Ministerio del Trabajo, asuntos de iniciativa legislativa del Ejecutivo no que cuentan con el aval del Gobierno nacional, representado en este Ministerio, en caso de insistirse en el trámite legislativo de estas propuestas, se corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

**2.2. Vulneración del principio de sostenibilidad financiera**

El artículo 48 de la Constitución Política establece expresamente que el Estado se encuentra en la obligación de garantizar, entre otros, la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones y en cumplimiento de este mandato, el legislador cuenta con competencia para desarrollar los mandatos constitucionales de la seguridad social, lo que conlleva otorgar a las personas calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, para lo cual se prevé su garantía de manera progresiva. Para tal efecto, el legislador cuenta con una amplia potestad para establecer los mecanismos necesarios, de un lado, para hacer sostenible financieramente el sistema y, de otro, para fijar los requisitos de acceso a las prestaciones, siempre y cuando estos persigan la protección de todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida.

Ahora bien, dentro de las obligaciones que tiene el Estado en relación con el Sistema General de Pensiones, en especial, la relacionada con la garantía de sostenibilidad financiera, la Corte Constitucional en la sentencia C-110 de 2019 señaló dos perspectivas:

Una primera faceta de la sostenibilidad financiera se expresa en las reglas especiales para el reconocimiento de pensiones establecidas en el propio artículo 48 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005, reglas que se encaminan a poner freno a los desequilibrios producidos por el otorgamiento de mesadas en cuantías excesivas, que establezcan privilegios injustificados, que desconozcan el régimen legal bajo el que se causó el derecho, o cuando los derechos de pensión no consideren lo efectivamente cotizado.

Una segunda faceta de la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones (SGP) supone la adecuada correlación entre los recursos y los derechos pensionales en sí mismos. La Corte Constitucional ha conducido por esta vía la correspondencia entre los recursos que ingresan al SGP y los recursos que deben destinarse a la satisfacción del derecho de las personas que han asegurado su contingencia de vejez, para expresar que "es relevante a la luz de tal exigencia, el modo en que se arbitran recursos provenientes de aportes parafiscales para el financiamiento de prestaciones asistenciales, tal y como ocurre con aquellas que se cubren con cargo a la cuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional establecido en la Ley 797 de 2003"<sup>23</sup>.

En ese orden de ideas, esa correlación estrecha enunciada en precedencia, la cual impide dictar leyes de contenido pensional que no identifiquen en forma explícita cómo se financiarán tales prestaciones o que desconozcan la relación entre el derecho pensional mismo y su fuente de financiación, se erige en núcleo para la sostenibilidad financiera de la prestación. Por ello, propuestas legislativas como la presentada en este Proyecto de Ley que permite el reconocimiento de la pensión especial de vejez sin que los empleadores efectúen la cotización especial adicional vulnera el principio de sostenibilidad financiera de las pensiones, lo cual resulta contrario al ordenamiento superior.

**2.3. Violación de la prohibición de crear nuevos regímenes pensionales**

<sup>23</sup> Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

Se considera que lo propuesto en la iniciativa legislativa contraviene lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política, por cuanto establece una consideración especial para acceder al derecho a una pensión, generando una diferencia que se constituye en un régimen especial.

El Acto Legislativo 01 de 2005 que adiciona el artículo 48 constitucional establece que: "A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo". En concordancia con los parágrafos 3 y 5 del mismo Acto Legislativo que señalan que "Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. (...) Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones."

En este sentido, la Constitución Política en desarrollo del principio de igualdad y en aras de la sostenibilidad financiera del SGP, expresamente prohibió la creación de nuevos regímenes especiales donde se hicieran excepciones respecto a aspectos paramétricos o estructurales del sistema ya diseñado en la ley.

Vale la pena recordar, que tal y como se menciona en la exposición de motivos del Acto Legislativo 01 de 2005, una de las principales motivaciones de esta reforma constitucional fue la eliminación de los regímenes exceptuados o especiales, dada la inequidad y carga fiscal que los mismos generan para el Estado, al respecto:

*"La eliminación de regímenes exceptuados o especiales*

*Como ya se dijo, las reformas legales mantienen los regímenes de transición y más grave aún, no impiden que se celebren pactos o convenciones por los cuales se convengan beneficios pensionales muy superiores a los previstos por las leyes que regulan el Sistema de Seguridad Social.*

*Dicha situación tiene un impacto profundo desde el punto de vista de la equidad, de la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones, de muchas empresas públicas y de la posibilidad para la Nación de atender sus deberes en otras materias.*

*En efecto, no es justo que los colombianos con el pago de impuestos crecientes vayan con sus cotizaciones a financiar el que algunas personas puedan pensionarse con edades y tiempos de cotización inferiores. A lo anterior se suma que las personas que pueden pensionarse con edades y tiempos de servicios menores, terminan recibiendo pensiones superiores a las del resto de los colombianos, con montos mayores a los 25 salarios mínimos que es el tope de pensión que señala la ley, sin que en la mayoría de los casos hayan realizado cotización alguna, lo que implica cuantiosos subsidios."* (Negrilla fuera de texto)

En este sentido, el Proyecto de Ley en comento, al permitir el reconocimiento de pensiones sin cotizaciones, vulnera la Constitución Política, por cuanto la iniciativa da un tratamiento diferenciado a una población sin un requisito constitucional exigido para la adquisición de pensiones, consistente en el pago de aportes o cotizaciones, lo que equivale a la creación de un régimen especial y por tanto es inconstitucional.

**2.4. Vulneración a la prohibición de la destinación de los recursos de la Seguridad Social a fines distintos a ella**

A juicio de este Ministerio, el parágrafo del artículo 9 del Proyecto de Ley viola lo establecido en el inciso 5 del artículo 48 de la Constitución Política, que expresamente señala que "no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella". Como se expresó líneas atrás, ese parágrafo busca que las funciones del Consejo Nacional de Riesgos Laborales- CNRL relacionadas con los estudios técnicos y financieros de que trata la iniciativa sean asumidos con cargo a presupuesto de funcionamiento del fondo de riesgos Laborales.

<sup>24</sup> Gaceta del Congreso No. 385 de 2004. Proyecto de Acto Legislativo 34 de 2004 Cámara. "Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política"

Al respecto, se reitera que el Fondo de Riesgos Laborales es una cuenta sin personería jurídica administrada por el Ministerio del Trabajo, a través de una sociedad fiduciaria, y dentro de los recursos que componen este fondo se encuentra el 1% de las cotizaciones al SGRL aportados por parte de los empleadores.

Sobre este asunto, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar la destinación exclusiva de los recursos de la seguridad social para los propósitos que este concepto abarca. Es del caso de la sentencia C – 264 de 2019, que expresó lo siguiente:

*"Por su parte, el artículo 48 de la Constitución establece, primero, que el sistema de seguridad social responde a los principios de progresividad y de eficiencia, y segundo, que no se pueden destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de seguridad social en fines distintos a los que contempla su objeto, sin hacer ninguna distinción respecto de su naturaleza u origen.*

*A partir de esta directriz, en distintas oportunidades este tribunal ha precisado el alcance de la restricción constitucional anterior, aclarando que se trata de una norma imperativa que no contempla ningún tipo de salvedad o excepción, y que, por tanto, "la prohibición de destinar y utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella comprende tantos los recursos destinados a la organización y administración del sistema de seguridad social como los orientados a la prestación del servicio, lo cual es razonable, pues uno y otros integran un todo indivisible", y que ni siquiera razones asociadas a la necesidad de reactivación económica o a la satisfacción de otras necesidades sociales, podrían justificar la utilización de los recursos para fines distintos a su objeto".* (Negrilla fuera de texto)

Particularmente, frente al 1% de las cotizaciones al SGRL aportados por los empleadores que componen los recursos del Fondo de Riesgos Laborales, la Corte constitucional en sentencia C – 460 de 2013, recordó la destinación exclusiva de éstos para el pago de prestaciones económicas y para la realización de actividades preventivas, de asesoría y de evaluación de riesgos laborales, así:

*"...En relación con el Sistema General de Riesgos Profesionales (Laborales) la Corte Constitucional ha recalcado el mismo concepto. "En ese orden de ideas las entidades Administradoras de Riesgos Profesionales, bajo un esquema de aseguramiento, - en el que las cotizaciones o primas, que el empleador entrega al sistema por cada uno de los trabajadores afiliados, generan una mutualidad o fondo común, con el cual se financian las prestaciones asociadas- deben ocuparse de brindar a los trabajadores la prestación de los servicios de salud que requieren, así como asumir el reconocimiento y pago oportuno de las prestaciones económicas establecidas en el Decreto Ley 1295 de 1994 -Incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial, pensión de invalidez, pensión de sobrevivientes, auxilio funerario-, al tiempo que deben realizar actividades de prevención, asesoría y evaluación de riesgos profesionales, y promover y divulgar programas de medicina laboral, higiene industrial, salud ocupacional y seguridad industrial..."* (Negrilla fuera de texto)

Por consiguiente, los recursos del Fondo relacionados con los aportes al SGRL cotizados por los empleadores no se encuentran en la misma situación jurídica de los demás dineros de los ahorradores e inversionistas particulares de una entidad financiera o administradora de pensiones, pues se encuentran afectados a la finalidad para la que fueron creados, esto es al pago de prestaciones económicas, servicios de salud y prevención de riesgos laborales y en ese sentido una destinación distinta como la propuesta por el Proyecto de Ley contradice el mandato constitucional de destinación exclusiva de los recursos de la seguridad social para la satisfacción de ese derecho fundamental.

**2.5. Vulneración al principio de igualdad**

Resulta necesario considerar si esta propuesta legislativa contraviene principios constitucionales como el de igualdad. Al respecto, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha entendido que para ponderar si una determinada medida del órgano legislativo vulnera el principio de igualdad cuando opta, por ejemplo, por cambiar la forma de liquidar una pensión para un grupo poblacional determinado, debe aplicarse el test leve de igualdad.

Como se sabe, el test leve en el juicio de igualdad limita su indagación a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, establecer si el medio escogido es el adecuado, es decir si es el idóneo para alcanzar el fin propuesto. En otras palabras, es necesario constatar que el trato diferente que se propone a favor de un grupo específico está justificado respecto de quienes no desempeñan actividades de alto riesgo: (i) Atiende a un fin u objetivo legítimo, (ii) no es una distinción constitucionalmente prohibida, y (iii) la medida es adecuada para la consecución de la finalidad identificada, parámetros apoyados en consistente jurisprudencia constitucional.

Determinado el grado de intensidad del escrutinio a realizar, resulta preciso enfocar el ejercicio de análisis de la siguiente manera: (i) si la medida de trato diferenciado implementada (reconocimiento de la pensión de vejez sin las respectivas cotizaciones especiales adicionales) persigue un fin constitucionalmente válido; (ii) si la distinción no es constitucionalmente prohibida y, finalmente, si, (iii) el medio escogido (todas las actividades que sean de alto riesgo para la salud se catalogan como de alto riesgo en los términos del Decreto 2090 de 2003 y sus beneficiarios puedan acceder a la pensión especial de vejez aún sin el pago de la cotización adicional especial) es el idóneo para materializar el fin constitucionalmente propuesto (consolidación derecho pensional).

En relación con la finalidad que persigue la norma sometida al test, no tiene en estricto orden una protección específica constitucional. Tampoco el Proyecto de Ley arroja luces acerca de la relación que tiene la predicha finalidad y el orden constitucional establecido en el texto de 1991.

En efecto, no se cumple la finalidad perseguida por cuanto se llevaría a cabo el reconocimiento de esta pensión especial de vejez para un grupo poblacional frente al cual no se efectuaron las respectivas cotizaciones especiales adicionales en clara discriminación respecto del resto de población que no desempeña actividades clasificadas de alto riesgo, por cuanto el reconocimiento de pensiones con cotizaciones opera para todos los trabajadores y empleadores, más allá de que se trate de cotizaciones especiales adicionales.

En este sentido, con este Proyecto de Ley se estaría beneficiando a un grupo específico sin el cumplimiento de un requisito constitucional que es de aplicación universal para toda la población, que se predica del derecho a pensión de vejez, esto es el pago de aportes o cotizaciones previas al reconocimiento de una pensión, requisito necesario para la consolidación del derecho.

Respecto a la ponderación sobre la idoneidad de la medida, se estima que la misma tampoco cumple el requisito de idoneidad, toda vez que el reconocimiento de la pensión especial de vejez sin el pago previo de cotizaciones podría ocasionar un costo adicional para la Nación, que en todo caso no se encuentra contemplado en las proyecciones de gasto de mediano plazo y que como se advirtió en precedencia.

En este sentido, la Corte Constitucional ha reconocido que cuando se ignoran aspectos notables al momento de adoptar medidas que busquen imponer cargas o establecer beneficios en escenarios de escasez, se podría estar frente a una falla en la distribución de las cargas. Si bien las acciones afirmativas pueden ser una realización del principio constitucional de igualdad, el reparto de los costos que estas implican debe atender también a criterios de justicia y eficiencia de tal forma que el beneficio de un grupo no se convierta en una carga insostenible para otro. Así pues, el reconocimiento de una pensión de vejez sin el cumplimiento del requisito universal de cotizaciones o aportes previos, desconoce principios constitucionales como el de la distribución correcta de las cargas públicas.

Así las cosas, a juicio de este Ministerio la medida adoptada por el Proyecto de Ley no logra superar el juicio integrado de igualdad y, en consecuencia, resulta contraria a los mandatos derivados del principio de igualdad, motivo por el cual se considera inconstitucional.

**3. Consideraciones de conveniencia y fiscales al Proyecto de Ley**

En lo que respecta a la asignación de nuevas funciones al Ministerio del Trabajo, en los términos del artículo 4, esto con el fin de disminuir las controversias suscitadas entre el empleador y trabajador cuando no se pongan de acuerdo en relación con la actividad laboral desempeñada, podría generar la contratación de nuevo personal para la asunción de estas nuevas responsabilidades para lo cual debe necesariamente observarse lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019<sup>25</sup>, en cuanto a que las modificaciones a los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrán afectar programas y servicios esenciales a cargo de la respectiva entidad, y deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo Sector, y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011<sup>26</sup>, para lo cual este Ministerio verificará el cumplimiento de estas condiciones y otorgará la viabilidad presupuestal.

Aunado a lo anterior, el artículo 14 de la Ley 2063 de 2020<sup>27</sup>, retomado en el artículo 14 de la Ley 2159 de 2021<sup>28</sup>, consagra que cualquier modificación a las plantas de personal requerirá la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, previo concepto o viabilidad presupuestal de esta Cartera. Y en todo caso, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 371 de 2021<sup>29</sup> y las Directivas Presidenciales al respecto, solo están permitidas las modificaciones de plantas de personal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, únicamente cuando dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad, salvo cuando sean consideradas como prioritarias para el cumplimiento de las metas de Gobierno.

En relación con la propuesta contemplada en el parágrafo 2 del artículo 5, que trata el reconocimiento de la pensión especial de vejez a pesar de la mora patronal, sea lo primero señalar, que la Corte Constitucional<sup>30</sup> ha reconocido la teoría del allanamiento a la mora en el pago extemporáneo de aportes, el cual ha hecho que las administradoras de pensiones de ambos regímenes paguen pensiones a pesar de la mora en el pago de los aportes por parte de los empleadores y trabajadores. Lo anterior surge como consecuencia de la negligencia de la administradora en el cobro y consecución de los aportes del Sistema, en cumplimiento del deber impuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

Sin embargo, la justificación que contiene el proyecto para que la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones reconozca estas pensiones a pesar de que se encuentran en mora –aportes–<sup>31</sup>, es que tanto el empleador como el trabajador no se hayan puesto de acuerdo respecto a la actividad y por ende respecto de si es o no de alto riesgo. Así, es fácil concluir que, al no existir un acuerdo entre estos, el empleador no habrá empezado a cotizar el aporte adicional y por ende, la administradora para todos los casos no habrá iniciado acciones de cobro, lo cual siempre llevará a un allanamiento a la mora que no se encuentra enmarcado dentro del amparo jurisprudencial, y por lo tanto, se convierte en injustificado e inconveniente.

Sobre este aspecto, es preciso señalar que no habría lugar a esta argumentación ni tampoco a la incorporación en una ley de facultades expresas para dirimir controversias con miras a dirimir si la actividad que ejerció un trabajador es de alto riesgo, dado que las actividades están previamente definidas por el Consejo Nacional de Riesgos Laborales, mediante decreto. Es decir, las actividades de alto riesgo son taxativas y gozan de legalidad y hay certeza sobre las mismas, luego no se requeriría de dicha solución ni tampoco sería admisible dejar de hacer aportes por tal razón, teniendo en cuenta que las cotizaciones se hacen conforme a unas reglas legales establecidas, y que además existe una autoridad para que conmine al cumplimiento de esas obligaciones, como resulta serlo la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP).

En relación con el artículo 6, el cual permite al trabajador de alto riesgo trasladarse del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) al Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM), para que puedan acceder al reconocimiento y pago de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo y que *“en este caso no será necesario que hubiere cumplido*

<sup>25</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".  
<sup>26</sup> Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.  
<sup>27</sup> Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de asignaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021.  
<sup>28</sup> Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de asignaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022.  
<sup>29</sup> Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2021 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.  
<sup>30</sup> Entre otras, en sentencias T-323 de 1998, T-205 de 2002, T-464 de 2004, T-943 de 2005, T-498 de 2008, T-041 de 2010, T-761 de 2010, T-300 de 2014, T-617 de 2016, T-230 de 2018, T-326 de 2019, T-302 de 2020.  
<sup>31</sup> Gaceta del Congreso No. 1276 de 2020, Páginas 2 y 3.

el término de permanencia de que trata el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993”, es importante señalar que el artículo 9 del Decreto Ley 2090 de 2003, respecto los traslados de régimen pensional, menciona lo siguiente:

*“Los trabajadores que se dediquen a las actividades señaladas en el artículo 2o del presente decreto, que a la fecha de entrada en vigencia del mismo, se encuentren afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, deberán trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la fecha de publicación del presente decreto. En este caso no será necesario que hubieren cumplido el término de permanencia de que trata el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993”.*

Sobre esta norma, la Corte Constitucional<sup>32</sup> se pronunció en los siguientes términos:

*“Así las cosas, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional estableció que uno de los requisitos para cambiarse del régimen de ahorro individual con solidaridad al de prima media con prestación definida, para aquellas personas que llevaran quince años o más de servicios cotizados al momento de entrar en vigencia el sistema de seguridad social en pensiones, consistió en que el ahorro del régimen de ahorro individual no fuera inferior al monto del aporte legal correspondiente, es previsible que algunas personas que trataron de ejercer la opción de trasladarse del régimen de ahorro individual al de prima media para acceder a la pensión especial por actividades de alto riesgo, en el término de 3 meses previsto en las normas demandadas, no pudieron realizar el traslado debido a que se encontraron con el obstáculo de tener un ahorro en el régimen de ahorro individual inferior al monto del aporte legal correspondiente en el régimen de prima media. En razón a ello la opción para beneficiarse de la pensión especial sin tener que cumplir los términos de permanencia no fue realmente efectiva.*

*(...)*  
*La efectividad del derecho a cambiar de régimen pensional dentro del marco constitucional y legal vigente depende de que este pueda ser ejercido sin trabas insalvables. Uno de estos obstáculos es precisamente impedir que el interesado aporte voluntariamente los recursos adicionales en el evento de que su ahorro en el régimen de ahorro individual sea inferior al monto del aporte legal correspondiente en caso de que hubiere permanecido en el régimen de prima media con prestación definida. Esta barrera es salvable si el interesado aporta los recursos necesarios para evitar que el monto de su ahorro, al ser inferior en razón a rendimientos diferentes o a otras causas, sea inferior al exigido. Esto no sólo es necesario dentro del régimen general, sino también en los regímenes especiales con el fin de conciliar el ejercicio del derecho del interesado en acceder a la pensión y el objetivo constitucional de asegurar la sostenibilidad del sistema pensional.”*

Y al final de la sentencia la Corte resuelve:

*“...Declarar EXEQUIBLE el artículo 9 del Decreto 2090 de 2003 y el parágrafo 6 del artículo 2 de la Ley 860 de 2003, en el entendido de que: a) el plazo de tres (3) meses se contará a partir de la comunicación de la presente sentencia; y b) la persona que ejerza la opción, puede aportar voluntariamente los recursos adicionales necesarios en el evento de que el ahorro en el régimen de ahorro individual con solidaridad sea inferior al monto del aporte legal correspondiente, en caso de que hubiere permanecido en el régimen de prima media, como se advirtió en la sentencia C-789 de 2002...”*

Expuesto esto, es preciso señalar que el obstáculo del que habla la Corte Constitucional para beneficiarse de la pensión especial sin tener que cumplir los términos de permanencia no fue realmente efectiva, toda vez que en el RAIS no se hizo la cotización especial de las 700 semanas que menciona el artículo 3 del Decreto Ley 2090 de 2003<sup>33</sup>, aporte obligatorio que debe efectuarse en el RPM para acceder a la pensión especial, situación que afectaría la sostenibilidad financiera del SGP en la medida que no se establece cómo se financiarían las 700 semanas que el trabajador afiliado al RAIS debió cotizar como si hubiese estado en el RPM, lo cual torna esta propuesta en inconveniente y fiscalmente insostenible, tal como se explica más adelante.

Aunado a lo expuesto en precedencia, también debe considerarse que las propuestas de reconocimiento de la pensión especial de vejez a pesar de la mora patronal y la posibilidad de traslado entre regímenes sin el cumplimiento de tiempos mínimos de

<sup>32</sup> Sentencia C-030-09 de 20 de enero de 2009, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.  
<sup>33</sup> Decreto 2090 de 2003 ARTICULO 9o. PENSIONES ESPECIALES DE VEJEZ. Los afiliados al Régimen de Prima Media con prestación definida del Sistema General de Pensiones, que se dediquen en forma permanente al ejercicio de las actividades indicadas en el artículo anterior, durante el número de semanas que correspondió y efectuaron la cotización especial durante por lo menos 700 semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión especial de vejez, cuando reúnan los requisitos establecidos en el artículo siguiente.

estada abren la posibilidad de que se reconozcan pensiones sin que haya una certeza de la recuperación de aportes de alto riesgo y se genere un incremento de los subsidios a cargo de la Nación por efecto de que Colpensiones, como administradora principal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM), sea la única entidad reconocedora de pensiones de vejez de esta modalidad.

Para realizar los cálculos del impacto fiscal de este Proyecto de Ley, en caso de ser aprobado, se tomaron los datos de cotizaciones de alto riesgo de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), suministrados por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) para el mes de diciembre de 2020. No obstante, con el fin de aproximar el número de trabajadores que no son registrados por sus empleadores bajo la categoría de actividad de alto riesgo, se realizó una comparación internacional con el caso de Chile. Con base en los datos publicados por la Superintendencia de Pensiones de ese país, se obtiene el número de afiliados por trabajos pesados de mayor nivel de cotización (4%) y el porcentaje que esta cantidad de afiliados representa sobre el total de cotizantes que es del 2,1%. Si se tiene en cuenta que la cantidad total de cotizaciones por alto riesgo reportadas al MSPS (54.491) sobre la cantidad de cotizantes en Colombia, a diciembre de 2020, que fue de 8.977.310, el porcentaje sería del 0,6% (vs. 2,1% en el caso chileno), 3,5 veces menor al reportado en Chile.

Con esta cifra, se realiza una aproximación al potencial del total de **trabajadores de alto riesgo en Colombia** que sería de **190.719**. De ellos, se encuentran reportados en la PILA **54.491** (Ver tabla 1), razón por la cual el **registro sería de aproximadamente 136.228 trabajadores**, los cuales podrían entrar a hacer parte del Régimen de Prima Media de forma directa o vía traslados, como lo propone el Proyecto de Ley. No obstante, debe tenerse en cuenta que es posible que no todos puedan completar las semanas requeridas, por lo que se **asume como una aproximación el porcentaje de cotizantes sobre afiliados que es del 37,6%, equivalentes a 51.168 potenciales** nuevos pensionados beneficiarios del Proyecto de Ley.

Tabla No. 1 Cotizaciones alto riesgo  
 Periodo de cotización diciembre 2020

Administradora	Número de Cotizaciones
231001 - COLFONDOS	2.575
230901 - SKANDIA	122
230301 - PORVENIR	19.039
230201 - PROTECCION	5.953
25-14 - COLPENSIONES	26.802

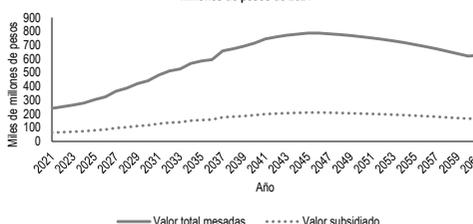
Elaboración: Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
 Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social - PILA

Esta tabla arroja una muestra total de **54.491 individuos cotizantes por actividades de alto riesgo, de los cuales el 49% corresponde a cotizantes a Colpensiones y el 51% a administradoras privadas**. Al respecto, debe resaltar que con la propuesta del artículo 6 del presente Proyecto de Ley, se habilita el traslado al RPM sin que se hayan cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 13 de la Ley 100 de 1993, e igualmente que para acceder a la pensión especial de vejez por alto riesgo, se deben acreditar y 55 años de edad y 1300 semanas de cotización, de las cuales mínimo 700 semanas deben hacerse con la cotización especial.

La primera cohorte de beneficiarios que cumplirían con estos requisitos es de **20.334 individuos**, los cuales van a ir falleciendo paulatinamente a través del tiempo acorde a las tablas de mortalidad de la Superintendencia Financiera de Colombia para cada edad. La segunda cohorte de beneficiarios para el 2035 se calcula excluyendo esta primera cohorte de la muestra y evaluando quienes cumplen la edad de pensión para ser incluidos, cohorte que se ajusta de igual forma con las probabilidades de sobrevivencia año a año. Y así sucesivamente hasta el año 2060 para todos los individuos.

A la población beneficiaria de la pensión especial de alto riesgo se le otorgan 13 mesadas al año, asumiendo una mesada de 1 salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) proyectado con una inflación del 4% y un deslizamiento del 1%. Sin embargo, el costo fiscal recae en el subsidio que debería otorgarse a Colpensiones por quienes trasladan sus recursos de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) al RPM y a los actuales trabajadores que se encuentran en Colpensiones y que podrían completar las semanas. Este subsidio en promedio es de \$3,15 millones para el año 2021, y un subsidio total de \$64 mil millones para este primer año. La proyección de este subsidio y del pago de mesadas totales para el periodo 2021-2060 se presenta a continuación:

Gráfica 1. Costo proyectado Proyecto de Ley 029 de 2021  
 millones de pesos de 2021



Elaboración: Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El costo de las mesadas para estas actividades económicas de alto riesgo, todas en el RPM, comienza en \$364 mil millones<sup>34</sup> con un promedio de \$653 mil millones en el periodo 2021-2060 y un Valor Presente Neto (VPN) de estos pagos de \$2,91 billones para el periodo 2021-2031 y de \$10,55 billones para el periodo 2021-2060.

Finalmente, en cuanto a los ingresos por aportes, el valor acumulado promedio de los aportes de alto riesgo se estima en \$56,9 millones por afiliado, a la edad de pensión de 55 años, suponiendo un ingreso promedio de 1,6 SMLMV y 700 semanas de cotizaciones de alto riesgo distribuidas uniformemente, a lo largo de la carrera salarial.

Al respecto, al aplicar este valor promedio al número estimado de 136 mil trabajadores sobre los que no se habrían efectuado aportes de alto riesgo, se encuentra un valor presente de \$5,9 billones. Ahora bien, la experiencia de las entidades administradoras y fiscalizadoras de la seguridad social muestra que la recuperación de cartera de aportes este por debajo del 10% de las deudas, con lo cual en el mejor de los casos se recuperarían cerca de \$0,6 billones, lo que equivale a dejar de recibir \$5,3 billones de aportes, con el allanamiento a la mora propuesto en esta iniciativa.

Por lo anterior, como se dijo antes, las pensiones otorgadas con arreglo a lo dispuesto en el Proyecto de Ley, la Nación tendría que incurrir en subsidios adicionales para conceder las pensiones especiales de vejez proyectadas, tomando en cuenta que, en gran medida, como se explicó, no se contaría con los recursos de cotizaciones de ese régimen.

<sup>34</sup> Proceso a 2021.

<p>En lo que respecta a la creación de un nuevo Sistema Nacional de Identificación, Registro y Seguimiento de las actividades de alto riesgo, contemplado en el artículo 8 de la iniciativa, así como de las empresas y trabajadores que las realicen, este Ministerio tomó como referencia los gastos que se han contemplado para el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, con el fin de estimar su impacto fiscal. Así, la creación del Sistema implicaría alrededor de \$13.700 millones<sup>35</sup>, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento de este. A este respecto, y nuevamente a modo de ejemplo, para la vigencia 2021 se han destinado alrededor de \$2.650 millones al funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS) mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones.</p> <p>De otra parte, en lo que respecta a los planes de saneamiento financiero, contemplado en el artículo 10 del Proyecto de ley, los cuales deberán ser creados por la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP), es preciso advertir que dicha Unidad no es una Oficina o Dirección de este Ministerio, sino una entidad administrativa del orden nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita a este Cartera ministerial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007<sup>36</sup>.</p> <p>Finalmente, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el Proyecto de Ley debería hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo e incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.</p> <p>En virtud de lo expuesto en precedencia, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable y solicita considerar la posibilidad de su archivo. En todo caso, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.</p> <p>Atentamente,</p> <p><b>JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS</b> Viceministro Técnico DESARROLLO/INFORMA</p> <p>LU-23362021</p> <p>Elaboró: Andrés del Pilar Suárez Pinto Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco</p> <p>Con Copia:</p> <p>Dr. Jesús María España – Secretario de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República.</p> <p><small><sup>35</sup> Proyecto del PGN denominado: "DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL" en la Agencia Nacional de Seguridad Vial – vigencia 2021. <sup>36</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.</small></p>	<p><b>LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.</b> - Bogotá D.C., a los trece (13) días del mes de diciembre del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza la <u>publicación en Gaceta del Congreso de la República</u>, las siguientes: consideraciones.</p> <p><b>CONCEPTO:</b> MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. <b>REFRENDADO POR:</b> DOCTOR JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS - VICEMINISTRO TÉCNICO. <b>NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:</b> N° 29/2021 SENADO <b>TÍTULO DEL PROYECTO:</b> "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN LOS CRITERIOS TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS QUE GARANTICEN EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PENSIÓN ESPECIAL DE VEJEZ POR ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". <b>NÚMERO DE FOLIOS:</b> QUINCE (15) <b>RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:</b> LUNES TRECE (13) DE DICIEMBRE DE 2021. <b>HORA:</b> 11:290 A.M.</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> <p style="text-align: center;"> <b>JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA</b> SECRETARIO</p>
--	--

## CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 34 DE 2021 SENADO

*por la cual se modifica la Ley 1953 de 2019 con la nuprotecnología como tratamiento para la infertilidad en Colombia.*

<p>1.1 Oficina Asesora de Jurídica</p> <p>Bogotá D.C.,</p> <p>Honorable Congresista <b>NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF</b> Comisión Séptima Constitucional Permanente Senado de la República <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b> Carrera 7 No. 8 – 68 Ciudad</p> <p style="text-align: center;">Radicado entrada No. Expediente 55685/2021/OFI</p> <p><b>Asunto:</b> Consideraciones al Proyecto de Ley No. 34 de 2021 Senado "Por la cual se modifica la Ley 1953 de 2019 con la nuprotecnología como tratamiento para la infertilidad en Colombia".</p> <p>Respetada Presidente:</p> <p>De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "incluir dentro de la Política Pública de Infertilidad el acceso a la nuprotecnología como tratamiento para la infertilidad".</p> <p>Para el efecto, el artículo 2 propone la modificación del artículo 4 de la Ley 1953 de 2019<sup>1</sup> para que dentro de los tratamientos para la infertilidad que deben ser reglamentados por parte del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), se incluya a la nuprotecnología.</p> <p>Al respecto, sea lo primero señalar que esta Cartera, sin perjuicio de la competencia del Congreso de la República de hacer las leyes, no comparte la inclusión de servicios y tecnologías en salud mediante leyes, tal como se pretende hacer mediante el Proyecto de Ley del asunto, en tanto esta práctica disiente de la filosofía del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) que implica la ejecución de dicha labor, a través de una entidad técnica como MSPS, en razón a los criterios que deben tenerse en cuenta para su inclusión, el análisis que esto supone y los componentes que se encuentran en juego como la sostenibilidad del sistema articulada bajo un esquema de prestación que comprende la participación de los particulares y la solidaridad en su financiación. Luego, es imperioso preservar la coherencia del sistema y respeto por las instituciones que han sido creadas precisamente para hacer la prestación del servicio de la seguridad social.</p> <p>La Ley 1751 de 2015<sup>2</sup> contempla que los recursos públicos asignados a la salud no podrán destinarse a financiar servicios y tecnologías en los que se advierta ciertos criterios, de efectividad y eficacia clínica, entre otros, de manera que los servicios o tecnologías que cumplan con esos criterios serán explícitamente excluidos por el MSPS, previo un procedimiento técnico-científico, de carácter público, colectivo, participativo y transparente. En ese sentido, la adopción de inclusiones o exclusiones de salud por fuera de ese sistema implica un claro desconocimiento de la Ley Estatutaria en Salud, tal es el</p> <p><small><sup>1</sup> Por medio de la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la política pública de prevención de la infertilidad y su tratamiento dentro de los parámetros de salud reproductiva. <sup>2</sup> Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones</small></p>	<p>caso de la expedición de una ley ordinaria por parte del Congreso de la República que ordene la financiación de tratamientos con recursos públicos, sin concordancia alguna con los cánones estatutarios que rigen la salud en Colombia.</p> <p>La voluntad del legislador estatutario frente a la protección del servicio de salud fue la de adoptar un modelo de servicios y tecnologías excluidos, de manera que se financie con cargo a los recursos públicos lo que no esté excluido. Este modelo junto con el procedimiento de exclusión y la competencia de dicho proceder por parte del MSPS fue declarado exequible y considerado expresamente materia "estatutaria" por la Corte Constitucional, lo que le otorga a dicho contenido una jerarquía por encima de las leyes ordinarias, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Al respecto, cabe reiterar que la Ley 1751 de 2015 regula asuntos que hacen parte del núcleo esencial del derecho fundamental a la salud y que por lo tanto tienen reserva de ley estatutaria. En ese sentido, comoquiera que el artículo 15 de la LES regula materias estatutarias, su contenido constituye un referente constitucional que debe ser observado de forma obligatoria por el legislador ordinario.</p> <p>A su turno, la violación de la norma estatutaria por el legislador ordinario implica la transgresión de la Constitución Política, como quiera que las leyes estatutarias regulan materias privativas y además les aplica formalidades especiales, según rezan los artículos 152 y 153 de la Carta Política. Así las cosas, el Proyecto de Ley resulta contrario a los mandatos del legislador estatutario definidos en el artículo 15 de la LES. Ciertamente, al ampliar directamente los beneficios por esta vía, se desconocen las reglas estatutarias sobre competencia y procedimiento en materia de exclusiones y ampliación de servicios y tecnologías en salud.</p> <p>Aunado a lo anterior, es importante resaltar que cualquier iniciativa al respecto que pudiera implicar la ampliación del Plan de Beneficios en Salud, debe estar acorde a los lineamientos de política vigente y a sus correspondientes actualizaciones conforme comités técnicos respectivos, ello con el ánimo de evitar duplicidad de esfuerzos y recursos que incidan por ejemplo en aumento de la carga sobre el SGSSS, pues en todo caso, cualquier medida que repercuta en incrementos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) que se reconoce por cada afiliado no estaría contemplada en las proyecciones de gasto de mediano plazo del Sector Salud de los recursos que se destinan para el cierre financiero del SGSSS y que se financian con recursos del Presupuesto General de la Nación, sin dejar de lado que el establecer un tipo de tratamiento en particular a nivel de ley puede generar rigideces innecesarias y hacer que actualizaciones que corresponden a un ajuste al perfil epidemiológico de la población se hagan con mayor dificultad y lentitud.</p> <p>Ahora bien, en cuanto al impacto fiscal de la iniciativa legislativa, el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud – IETS, por solicitud del MSPS, realizó un análisis de impacto fiscal de las técnicas de reproducción asistida<sup>3</sup>, que tenía por objeto estimar el esfuerzo financiero en que incurriría el SGSSS, con información del año 2015, en caso de que se adoptasen los tratamientos de medicina reproductiva. Para calcular el impacto fiscal, el estudio estimó el número de parejas en edad fértil con diagnóstico de infertilidad. A partir de este procedimiento, el primer paso para estimar el impacto fue actualizar a la población objeto del proyecto de ley con base en la información proveniente de las proyecciones para la población del DANE y los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).</p> <p>De acuerdo con las proyecciones de población del DANE, el total de mujeres en edad fértil para 2021 se estima en 13.472.182. Los porcentajes del total de mujeres casadas y en unión libre fue tomado de la GEIH, según la cual, del total de mujeres en edad fértil, el 17% reportaron estar casadas y 39% en unión libre. Para establecer el total de mujeres esterilizadas, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2015 estimó que el porcentaje de mujeres en pareja de 13 a 49 años que han usado la esterilización como método anticonceptivo fue de 34,9% y de los hombres 7%. En cuanto a las</p> <p><small><sup>3</sup> Análisis de impacto fiscal de las técnicas de reproducción asistida de inseminación artificial/homóloga y heteróloga y fecundación in vitro/micro-inyección intracitoplasmática espermática para población infértil en Colombia (última versión febrero de 2017).</small></p>
--	---

mujeres que no desean tener hijos, el porcentaje para 2015 fue de 17%. De esta manera, el número de parejas población objetivo estimado que cubriría el proyecto de ley es resultado de la diferencia entre el total de parejas y el total de parejas esterilizadas o que no desean tener hijos y equivale a 1.931.678, tal como puede verse en la Tabla No. 1.

Tabla 1. Población Objetivo Análisis de impacto fiscal – año 2020

Población	Proyección 2021
Mujeres Edad Fértil (15-49 años)	13.472.182
A Mujeres casadas	2.006.021
B Mujeres en unión libre	5.204.697
<b>Total parejas (A+B)</b>	<b>7.210.719</b>
C Mujeres esterilizadas	2.516.541
D Hombres esterilizados	504.750
E Mujeres que no desean hijos	2.257.749
<b>Total parejas esterilizadas o que no desean hijos (C+D+E)</b>	<b>5.279.040</b>
<b>Número de parejas población objetivo (2 – 3)</b>	<b>1.931.678</b>

Elaborado por: Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Fuente: IETS (2017), GEIH (2020) y DANE (2021)

Aplicando a esta población las tasas de prevalencia máxima y mínima de infertilidad estimadas en la revisión de literatura especializada sobre prevalencia e incidencia generales y por factores causales del IETS, las parejas infértiles pueden ubicarse entre 154.534 y 289.752, tal y como se presenta en la Tabla 2:

Tabla 2. Población con la condición de infertilidad en Colombia 2015

Parejas	Proyección 2021
Número de parejas población objetivo	1.931.678
Prevalencia mínima infertilidad	8%
Prevalencia máxima infertilidad	15%
Número mínimo de parejas infértiles	154.534
Número máximo de parejas infértiles	289.752
Número de parejas infértiles estudio*	222.143
Promedio costo unitario	\$ 1.135.552
Promedio costo total	\$ 252.255.002.422

Elaborado por: Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Fuente: IETS (2017), GEIH (2020) y DANE (2021)

El costo unitario promedio se calculó como un promedio simple de los estudios de Cervén (2020)<sup>4</sup>, Valdés de la Colina, et al (2020)<sup>5</sup> y Pope Paul VI Institute (2004)<sup>6</sup>. El rango de costos oscila entre 41 € por pareja y \$494 USD. La estimación del costo total con base en el promedio del costo de los estudios es igual a \$252 mil millones. Sin embargo, la literatura al respecto resulta escasa, tanto en términos de costos como en eficacia y efectividad en comparación con otros métodos de tratamiento.

El costo total para el SGSSS de esta tecnología contrasta con el estimado para los tratamientos IJU y FIV/ICSI para infertilidad encontrado en el estudio del IETS. De los tratamientos incluidos en la Ley 1953 de 2019, el FIV/ICSI de alta complejidad es el más costoso; en 2017 el costo promedio por pareja de tratamiento FIV/ICSI se estimó en \$22.680.528, mientras que el tratamiento de tipo heterólogo tenía un costo promedio de \$2.891.763 por ciclo de gonadotropinas y de \$1.283.818 por ciclo de clomifeno. No obstante, en promedio, en un tratamiento IJU se llevan a cabo tres a cuatro ciclos de inseminación debido a que la mayoría de los embarazos ocurren dentro de los primeros 4 ciclos de tratamiento, lo cual incrementa el costo de este tratamiento. La estimación del impacto fiscal con estos tratamientos se estimó entre \$3 billones y \$13 billones, cifra que esta susceptible a ajuste debido a la actualización del valor. En este sentido, la inclusión de tratamientos con precios más bajos podría generar ahorros fiscales para el SGSSS.

De esta manera, es evidente que el actual proyecto podría implicar costos fiscales que por el momento no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo. Además, se debe dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>7</sup>, en virtud del cual toda iniciativa legislativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por todo lo expuesto en precedencia, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable y solicita estudiar la posibilidad de su archivo. Igualmente, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordial saludo,

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico  
DIGRESS/DGRPN/DAJ  
UJ-2366/21

Proyecto: Andrea del Pilar Suárez Pinto  
Revisó: Germán Andrés Rubio Casabianco

Con copia:

Dr. Jesús María España – Secretario de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República.

<sup>4</sup> <https://www.federacion-matrnas.org/revista/wp-content/uploads/2020/10/62-ORIGINAL-RESULTADOS.pdf>

<sup>5</sup> <https://scholarworks.gvsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1176&context=honorsprojects>

<sup>6</sup> <https://www.popejohn.com/PDF/NaP/No-v-ART1.pdf>

<sup>7</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

## CONTENIDO

Gaceta número 1836 - Lunes 13 de diciembre de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Informe de ponencia POSITIVA para segundo 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..... 1

CONCEPOS JURÍDICOS

Concepto jurídico ministerio de hacienda y crédito público al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 29 de 2021 Senado por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones. .... 12

Concepto jurídico ministerio de hacienda y crédito público al proyecto de ley número 34 de 2021 Senado por la cual se modifica la Ley 1953 de 2019 con la naprotecnología como tratamiento para la infertilidad en Colombia..... 16

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los trece (13) días del mes de diciembre 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: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

REFRENDADO POR: DOCTOR JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS - VICEMINISTRO TÉCNICO.

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 34/2021 SENADO

TÍTULO DEL PROYECTO: "POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1953 DE 2019 CON LA NAPROTECNOLOGÍA COMO TRATAMIENTO PARA LA INFERTILIDAD EN COLOMBIA".

NÚMERO DE FOLIOS: CUATRO (04)

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: LUNES TRECE (13) DE DICIEMBRE DE 2021.

HORA: 11:29 A.M.

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

El Secretario,

  
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO