Bogotá D.C., 20 de julio de 2019

Doctor

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**Secretario General**

**Senado de la República**

Asunto: **RADICACIÓN DE PROYECTO DE LEY NO\_\_\_\_DE 2019** “***POR LA CUAL SE ESTABLECE LA CONFORMACIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS JUNTAS REGIONALES Y NACIONAL DE LA CALIFICACIÓN DE LA INVALIDEZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***

Respetado Secretario General:

En mi calidad de congresista de la República y en uso de las atribuciones que me han sido conferidas constitucional y legalmente, me permito respetuosamente radicar el Proyecto de Ley de la referencia y, en consecuencia, le solicito se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Cordial saludo,

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**ALBERTO CASTILLA SALAZAR**

Senador de la República

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2019 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.***

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

**DECRETA:**

**ARTICULO 1º**. ***Objeto***. Garantizar el debido proceso en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral, de su origen y de la fecha de estructuración, a través del establecimiento de un procedimiento imparcial, transparente y basado en el mérito, para la escogencia de los miembros que integran las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

**ARTICULO *2º. Conformación e Integración.*** Las Juntas de Calificación de Invalidez, estarán conformadas por el número de Salas de Decisión que se requieran según lo exija la demanda 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, con licencia en salud ocupacional vigente y que acrediten experiencia no menor a tres años en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral, de su origen y de su fecha de estructuración.

**ARTICULO 3º**. ***Criterios para la conformación e integración.*** El Ministerio del Trabajo, conformará e integrará las Juntas de Calificación de Invalidez Regionales y Nacional, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. la Junta Nacional de la Calificación de Invalidez tendrá sede en la capital de la República y contará con jurisdicción para conocer de casos en segunda instancia de todo el territorio nacional. Funcionaráconformada por el número de Salas de Decisión que la demanda le exija, con el fin de atender en forma eficiente, oportuna y dentro de los términos legales, las solicitudes que se les presenten para su calificación. Cada Sala de decisión estará integrada por 3 médicos especialistas en salud ocupacionaly experiencia demostrada mínima de diez (10 ) años, en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de su origen y de la fecha de estructuración.

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. Existirán dos tipos de Juntas regionales de Calificación de Invalidez: Tipo A y tipo B.

Son definidas como **Tipo A** las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, Valle del Cauca, Antioquia, Atlántico, Bolívar, Santander, Norte de Santander, Magdalena, Córdoba, Sucre, Cesar, Quindío, Risaralda, Caldas, Nariño, Cauca, Huila, Tolima, Boyacá y Meta. Estarán conformadas por el número de Salas de Decisión que la demanda les exija 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 un mínimo de 3 (tres) médicos laborales, con especialización en salud ocupacional y una experiencia en la calificación comprobada de la pérdida de la capacidad laboral, de su origen y de su fecha de estructuración, de cinco (5) años.

Son definidas como de T**ipo B**  las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez las de los departamentos de Arauca, Chocó, Guajira, Putumayo, Guaviare, Vaupés, Caquetá, Casanare, Guainía, San Andrés y Providencia, Vichada y Amazonas. Estarán integradas por un mínimo de 3 (tres) médicos laborales, con especialización en salud ocupacional y en una experiencia comprobada mínima en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral, de su origen y de su fecha de estructuración, de 1 (un) año.

**PARÁGRAFO 1.** A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, podrá ampliar el número de Salas de Decisión, tanto de las Juntas Regionales, como de la Junta Nacional, cuando la demanda así lo requiera, cumpliendo con los con los perfiles señalados en la presente Ley y atendiendo las estadísticas de procesos, de la población atendida y el normal funcionamiento de la junta, así como a la necesidad de dar estricto cumplimiento de los términos legales previstos en los procesos de calificación, la garantía de los derechos y principios que rigen el procedimiento de la calificación de la pérdida de la capacidad laboral, su origen y fecha de estructuración, según evaluaciones que realice el Ministerio de Trabajo, en períodos trimestrales.

**PARAGRAFO 2.** Los miembros principales de las Juntas de Calificación de Invalidez Regionales y Nacional, podrán 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 Ministro de Trabajo designará los miembros suplentes, teniendo en cuenta el orden de la lista de elegibles.

**PARAGRAFO 3.** Los médicos que no tomen posesión de sus cargos como miembros principales o suplentes serán excluidos de manera definitiva de la lista de elegibles.

**ARTICULO 4º. *Periodos de vigencia.*** El periodo de vigencia de los integrantes de las Juntas Regionales y Nacional de la Calificación de Invalidez, será de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de posesión de los miembros de cada una de las Salas de Decisión.

**PARAGRAFO.** Los miembros de las Salas de Decisión de las Juntas Regional y Nacional de Calificación de Invalidez, no podrán permanecer más de dos (2) periodos continuos en el mismo cargo, ni suscribir contratos para realizar actividades de medicina laboral con las entidades administradoras del sistema de seguridad social, hasta por un período de 3 (tres) años, posterior a su desvinculación como miembro de las juntas de calificación de invalidez.

Los miembros actuales de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación, no podrán optar a ser elegidos como miembros de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez ni de las Juntas Regionales de Calificación de invalidez.

**ARTICULO 5º. *Proceso de selección.*** Con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, El Ministerio del Trabajo con el apoyo de la Comisión Nacional del Servicio Civil, por intermedio de una Universidad de reconocido prestigio que cuente con áreas de formación en salud ocupacional, medicina del trabajo o laboral, realizará un concurso de méritos público y objetivo para la selección de los miembros de las Junta Nacional de Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral, estableciendo una lista de elegibles, mediante la cual se conformarán los miembros principales de las Salas Decisión, a partir del mayor puntaje.

Los términos y bases del concurso, establecerán los parámetros y criterios para desarrollar el proceso de selección de los 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.

**PARAGRAFO 1:** El Ministerio de trabajo con el apoyo de la Comisión Nacional del Servicio Civil dispondrá de tres (3) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente para la realización del concurso de selección y el nombramiento de las Salas de Decisión de los miembros de la Junta Nacional de la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Ocupacional y Laboral, del origen y de la fecha de estructuración.

**PARAGRAFO 2:** Antes de cumplir el periodo para el cual fueron designados los delegados a las juntas de calificación de invalidez, El Ministerio del Trabajo con el apoyo de la Comisión Nacional del Servicio Civil convocará a un nuevo concurso de méritos para asignar las plazas vacantes. Las listas de elegibles tendrán una vigencia de tres años a partir de su expedición y deberán ser usadas para proveer los cargos en vacancia definitiva.

**ARTICULO 6º. *Prohibición para la vinculación con Entidades de Seguridad Social Integral o de Vigilancia y Control.*** Los 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 miembros de las Salas de Decisión, ni podrán realizar actividades relacionadas con la calificación del origen, fecha de estructuración y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales con las entidades administradoras del sistema de seguridad social integral, ni con las entidades de dirección, vigilancia y control.

Para el efecto, se deberá radicar en la Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo antes de la fecha de posesión para el periodo de vigencia, certificación en la que conste la no vinculación a la que hace referencia el inciso anterior, la cual se entenderá presentada bajo la gravedad de juramento. 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 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 seis meses, caso en el cual deberá allegar la certificación antes de posesionarse como tal.

**ARTICULO 7º *Transición*** El Ministerio del Trabajo, contando con el apoyo de la Comisión Nacional del Servicio Civil realizará los ajustes, adecuaciones, redistribuciones de cargos y demás acciones que permitan garantizar la aplicación de la presente Ley, respetando el período de vigencia de las actuales juntas de calificación y los porcentajes de honorarios de los actuales miembros. El Ministro del Trabajo realizará, igualmente las correspondientes designaciones y nombramientos provisionales por el periodo faltante, conforme a la lista de elegibles del actual concurso, y agotada la lista de elegibles podrá designar personas que cumplan con los requisitos para ser integrante de Junta.

**ARTICULO 8º.** ***Vigencia.*** La presente Ley rige a partir de su publicación.

**ARTICULO 9. *Derogatorias.*** La presente Ley deroga, el artículo 12º del Decreto 2463 de 2001 y los artículos 5º, 6º 7º del Decreto 1352 de 2013 y demás normas y disposiciones que le sean contrarias.

Radicado en Bogotá, el 20 de julio de 2019,

Por los honorables congresistas,

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**ALBERTO CASTILLA SALAZAR**

Senador de la República

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**

Senador de la República

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**WILSON ARIAS CASTILLO**

Senador de la República

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**JORGE GÓMEZ GALLEGO**

Representante a la Cámara

**­­­­­­\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**

Senador de la República

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**IVÁN CEPEDA CASTRO**

Senador de la República

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**GERMÁN NAVAS TALERO**

Representante a la Cámara

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**ANTONIO SANGUINO PAZ**

Senador de la República

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**AÍDA AVELLA ESQUIVEL**

Senadora de la República

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**MARIA JOSE PIZARRO**

Representante a la Cámara

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**PABLO CATATUMBO**

Senador de la República

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**CRISELDA LOBO SILVA**

Senadora de la República

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**VICTORIA SANDINO**

Senadora de la República

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**LUIS ALBERTO ALBÁN**

Representante a la Cámara

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**CARLOS CARREÑO**

Representante a la Cámara

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**ÓMAR RESTREPO**

Representante a la Cámara

**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 Medicas de Calificación de Invalidez. En el fallo, la Corte declaró inexequibles las expresiones (i) “serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo”, contenida en el parágrafo primero del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, y (ii) “los integrantes principales y suplentes de las juntas regionales de invalidez, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo”, contenida en el inciso 1º del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012.

Para resolver el anterior mandato constitucional, el articulado del presente proyecto de ley ha sido radicado en dos oportunidades anteriormente; en la legislatura 2017-2018 cuando contó con el número 109 de 2017 y en la legislatura 2018-2019 registrado bajo el número 154 de 2018; iniciativas que además de las propuestas de normas aquí contenidas contaba con un articulado más extenso que además pretendía establecer el mecanismo de reclamación de las calificaciones.

El proyecto de ley 109 de 2018 fue de autoría de la bancada del Polo Democrático Alternativo y del Partido Alianza Verde en cabeza de los Honorables Senadores ALBERTO CASTILLA SALAZAR, IVÁN CEPEDA CASTRO, JORGE ENRIQUE ROBLEDO, ALEXANDER LÓPEZ, JORGE PRIETO, ANTONIO JOSE CORREA Y los Honorables Representantes a la Cámara VÍCTOR CORREA VÉLEZ y ALIRIO URIBE MUÑOZ. Fue 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 las organizaciones Sindicales y de trabajadores que han acompañado la construcción del Proyecto de Ley entre las que se encuentran la Asociación Nacional de Trabajadores y Extrabajadores Enfermos de Colombia, SINTRAMINEROS, SINTRACARBON, SINTRAVIDRICOL así como los gremios entre los que se destaca la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), Asofondos y FASECOLDA 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, la importancia de establecer un mecanismo transparente para la elección de los miembros de las salas y eliminar la competencia de las Administradoras de Riesgos Laborales como responsables de la calificación en primera instancia por existir conflicto de competencias al ser “juez y parte” 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. fue de autoría de la bancada del Polo Democrático Alternativo, del Partido Alianza Verde y la Coalición Decentes en cabeza de los Honorables Senadores JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR, ANTONIO ERESMID SANGUINO PAEZ, IVAN CEPEDA CASTRO, GUSTAVO BOLÍVAR MORENO, ALEXANDER LÓPEZ MAYA y los honorables Representantes FABIÁN DÍAZ PLATA, DAVID RICARDO RACERO y JORGE ALBERTO GÓMEZ. El 30 de octubre de 2018 fue designado como ponente el Honorable Senador ALBERTO CASTILLA SALAZAR 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 dia 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 Sétima 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 pero únicamente hasta el 11 de junio de 2019 fue debatido. Entre las observaciones que presentaron los Senadores de la Comisión VII, se destaca que 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 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, el presente proyecto de ley 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 Medicas 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 Medicas de Calificación y la intermediación de las EPS y ARL en el proceso.

1. **Justificación y consideraciones al proyecto de ley**

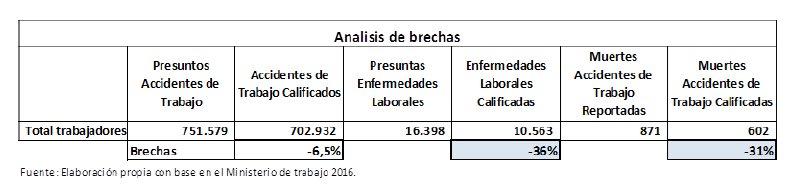
Según información remitida por parte del Ministerio del Trabajo a la Oficina del Senador Jesús Alberto Castilla Salazar en petición respondida en el año 2016, En promedio en Colombia se presentan 2.059 accidentes de trabajo al día es decir 85 accidentes cada hora, los cuales cobran en promedio dos muertes al día. Del total de accidentes que se presentan en un día no se califican 133 accidentes y se reconoce incapacidad a penas en 42 de los casos. Estos datos del ministerio del trabajo para el año 2016, 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 10.037.000 de personas.

Vale la pena subrayar que no se tiene registro sobre trabajadores no afiliados a ARL que estaría en una situación mayor de desprotección ya que la mayor parte de la población económicamente activa es informal (67% en promedio)[[1]](#footnote-1). La principal causa de riesgo es el accidente asociado al trabajo. En total al año se registraron 751.579 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. El siguiente grafico ilustra tal situación:

****

*Fuente. Elaboración propia con base en cifras del Ministerio del trabajo. 2016*

Sin embargo, el siguiente cuadro evidencia 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.

****

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, en el caso de los empresarios, por el retiro de los actores beneficiados económicamente por el sistema, sobre el análisis del origen y calificación de la pérdida de capacidad laboral. Este proyecto de ley que se presenta por iniciativa de los trabajadores respaldada por el Senador Alberto Castilla, entre otras cosas propone un ordenamiento y reglamentación clara sobre 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.

Sucede que la instancia de calificación de la invalidez o la pérdida de capacidad laboral, que son las juntas de invalidez creadas por el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, no brindan garantías plenas a los trabajadores para el reconocimiento, bajo mecanismos objetivos e idóneos, del pago de las prestaciones económicas a que tienen derecho. El diagnóstico refiere a que siendo que las juntas de calificación de invalidez no están debidamente reglamentadas y que no es claro su sistema de escogencia derivado de la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas que regulaban la materia, esto facilita la corrupción y la falta de ética y transparencia en el proceso de calificación por parte de los delegados.

Por último debe destacarse que, con 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 Medicas de Calificación, actualmente existe un vacío jurídico considerable que el Congreso de la República debe atender de manera prioritaria pues es evidente la falta de transparencia y mérito en 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 o y 5 años de servicio | Entre 5 y 10 años de servicio | Entre 10 y 15 años de servicio | Más de 15 años de servicio |
| 1 | 4 | 0 | 2 | 1 | 1 |
| 2 | 4 | 0 | 2 | 2 | 0 |
| 3 | 4 | 0 | 2 | 2 | 0 |
| 4 | 4 | 0 | 2 | 1 | 1 |
| Total | 16 | 0 | 8 | 6 | 2 |

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

La anterior información evidencia que las personas nombradas en los cargos de decisión de la Junta Médica de Calificación de Invalidez se encuentran nombradas a perpetuidad, siendo alarmante que existan cuando menos cuatro personas que llevan más de 15 años en los cargos, lo que facilita prácticas de corrupción y clientelismo.

1. **Marco jurídico relevante**

En Colombia “…conforme a la jurisprudencia constitucional, el derecho a la seguridad social es un real derecho fundamental cuya efectividad se deriva “de (i) su carácter irrenunciable, (ii) su reconocimiento como tal en los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano en la materia y (iii) de su prestación como servicio público en concordancia con el principio de universalidad[[2]](#footnote-2)”

La Carta política en su artículo 48, establece que la seguridad social debe orientarse bajo los principios de eficiencia[[3]](#footnote-3), universalidad[[4]](#footnote-4) y solidaridad[[5]](#footnote-5). Esta disposición encuentra igualmente fundamento en tratados internacionales que obligan al Estado Colombiano, entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que consagra en su artículo 22 que:

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

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

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

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

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

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

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

“… 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[12], la regulación actual, es decir, la prevista por la Ley 1562 de 2012 no se plantea que esos miembros principales sean designados por el Ministerio del Trabajo, sino que este órgano, por vía reglamentaria, definirá la forma en que serán seleccionados

[…]

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

[…]

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

[…]

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

[…]

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

[…]

Además, en ese pronunciamiento, la Corte estudió un enunciado normativo del cual se desprendía un mandato directo al Ministerio para designar a esos miembros, y concluyó que el Congreso cumplió con su obligación constitucional, en tanto determinó el órgano que se encargaría de esa designación. En esta ocasión se analiza un enunciado normativo cuyo contenido es evidentemente distinto, en tanto delega en el Ministerio la reglamentación integral sobre qué órgano y bajo qué procedimiento serán designados los miembros de las juntas de calificación de invalidez.

[…]

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

[…]

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

[…]

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

[…]

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

[…]

En ese sentido, la reserva legal define una competencia privativa del Congreso, sin detenerse a indicar en qué grado debe ejercerse, o en qué grado algunos aspectos podrían ser objeto de desarrollo reglamentario. El Constituyente eligió las materias que, en su concepto, deben ser objeto de discusión democrática y entre esos aspectos incluyó (según la interpretación constante de este Tribunal) el modo de designación de los órganos de dirección de las entidades del orden nacional, como las juntas de calificación de invalidez. Debe recordarse entonces que la reserva de ley es una manifestación del principio democrático y del principio de separación de funciones entre las distintas ramas del poder público.

[…]

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

[…]

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

[…]

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

[…]

A través de este proyecto de ley, se busca corregir las serias desviaciones que se han venido presentando en el funcionamiento y en el reconocimiento de los derechos sociales de los trabajadores que se ven afectados por las consecuencias de haber padecido un accidente de trabajo o haber sufrido una enfermedad, garantizando y fortaleciendo el derecho a un debido proceso en la calificación de la invalidez.

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[[6]](#footnote-6), la Convención Americana de Derechos Humanos[[7]](#footnote-7).

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

Se indica igualmente que:

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

En igual sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional sobre la necesidad de respetar y garantizar el debido proceso en las actuaciones que se surtan en el sistema de seguridad social en pensiones en Colombia[[10]](#footnote-10), en consideración a que éste es un servicio público relacionado con diversos derechos constitucionales como el derecho a la pensión y fundamentales como el derecho al mínimo vital, la dignidad humana, entre otros.

Es así, como la razón que motiva este proyecto de Ley, es la de además de dar cumplimiento al mandato de la Corte Constitucional en su Sentencia C- 914 de 2013, la de reforzar las medidas que blinden las garantías requeridas para la calificación de la invalidez, buscando que la conformación de los cuerpos colegiados encargados de adoptar las decisiones en la materia, responda a criterios objetivos de experticia (conocimientos y experiencia) y estabilidad[[11]](#footnote-11).

1. **Conclusiones**

De esta manera el presente proyecto de Ley, recoge y armoniza disposiciones que han transitado por la errática 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.

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.

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 más severos para los aspirantes a las mismas, así como lo es el de generar impedimentos, para que una vez terminado su periodo en este cuerpo colegiado sus miembros no ingresen inmediatamente a la nómina de las administradoras del sistema de seguridad social, lo que pone en riesgo la imparcialidad de las decisiones.

De esta manera, se busca cerrar la "puerta giratoria" que permite hoy que los miembros de la Junta transiten entre ésta y las entidades responsables del pago de las prestaciones del trabajador o trabajadora asegurada. Práctica que conlleva un alto riesgo de parcialización de los integrantes de las Juntas y un alto riesgo de corrupción y clientelismo en el sistema.

Así mismo, al facultar al Ministerio de Trabajo y la Comisión Nacional del Servicio Civil 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.

De los senadores y representantes:

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**ALBERTO CASTILLA SALAZAR**

Senador de la República

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**

Senador de la República

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**WILSON ARIAS CASTILLO**

Senador de la República

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**JORGE GÓMEZ GALLEGO**

Representante a la Cámara

**­­­­­­\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**

Senador de la República

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**IVÁN CEPEDA CASTRO**

Senador de la República

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**GERMÁN NAVAS TALERO**

Representante a la Cámara

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**ANTONIO SANGUINO PAZ**

Senador de la República

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**AÍDA AVELLA ESQUIVEL**

Senadora de la República

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**MARIA JOSE PIZARRO**

Representante a la Cámara

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**PABLO CATATUMBO**

Senador de la República

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**CRISELDA LOBO SILVA**

Senadora de la República

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**VICTORIA SANDINO**

Senadora de la República

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**LUIS ALBERTO ALBÁN**

Representante a la Cámara

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**CARLOS CARREÑO**

Representante a la Cámara

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**ÓMAR RESTREPO**

Representante a la Cámara

1. Del total de trabajadores afiliados a ARL el 95% corresponde a trabajadores dependientes es decir con contrato laboral formal, en tanto que los afiliados independientes corresponden al 5% del total de afiliados [↑](#footnote-ref-1)
2. Ver entre otras Sentencia T-164/13 de la Corte Constitucional [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Constitucional sentencia C-258 de 2013: “…el principio de eficiencia requiere la mejor utilización social y económica de los recursos humanos, administrativos, técnicos y financieros disponibles, para que los beneficios a que da derecho la seguridad social, sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente. La jurisprudencia de esta Corporación ha definido la eficiencia como la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos y la maximización del bienestar de las personas” [↑](#footnote-ref-3)
4. Corte Constitucional Sentencia C-258 de 2013 “Según el principio de universalidad, el Estado –como sujeto pasivo principal del derecho a la seguridad social- debe garantizar las prestaciones de la seguridad social a todas las personas, sin ninguna discriminación, y en todas las etapas de la vida. Por tanto, el principio de universalidad se encuentra ligado al mandato de ampliación progresiva de la cobertura de la seguridad social señalado en el inciso tercero del mismo artículo 48 constitucional, el cual a su vez se refiere tanto a la ampliación de afiliación a los subsistemas de la seguridad social –con énfasis en los grupos más vulnerables-, como a la extensión del tipo de riesgos cubiertos”. [↑](#footnote-ref-4)
5. Corte Constitucional Sentencia C-258 de 2013“…la solidaridad, hace referencia a la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades. Este principio tiene dos dimensiones: de un lado, como bien lo expresa el artículo 2 de la Ley 100 de 1993, hace referencia a que el Estado tiene la obligación de garantizar que los recursos de la seguridad social se dirijan con prelación hacia los grupos de población más pobres y vulnerables; de otro, exige que cada cual contribuya a la financiación del sistema de conformidad con sus capacidades económicas, de modo que quienes más tienen deben hacer un esfuerzo mayor”. [↑](#footnote-ref-5)
6. En el artículo 14.1 dispone que “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”. (subraya fuera de texto) [↑](#footnote-ref-6)
7. En el artículo 8.1 prevé que “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. (subrayado fuera de texto) [↑](#footnote-ref-7)
8. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 15, par. 118. [↑](#footnote-ref-8)
9. Comité de Derechos Humanos, Caso Karttunen c. Finlandia, Comunicación No. 387/1989 CCPR/C/46/D/387/1989 (1989); par. 7.2. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ver Corte Constitucional Sentencias T-516 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz; sentencia T-450 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; Sentencia T-411 de 2011, M.P. José Ignacio Pretelt Chaltjub; sentencia T-701 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; sentencia T-431 de 2011; Sentencia T-424 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. [↑](#footnote-ref-10)
11. Id. Principio no. 11. La estabilidad en el cargo como forma de garantizar la independencia e imparcialidad de los funcionarios, fue también acogida por la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso Belilos v. Switzerland, App. no. 10328/83, Eur. H.R. (1988), par. 67. [↑](#footnote-ref-11)