



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 371

Bogotá, D. C., martes, 25 de abril de 2023

EDICIÓN DE 47 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## INFORMES DE SUBCOMISIÓN

### INFORME ALTERNATIVO DE LA SUBCOMISIÓN PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 037 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se autoriza la adopción desde el vientre materno, se crea el programa nacional de asistencia médica y psicológica para mujeres en estado de embarazo no deseado y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, 24 de abril de 2022

Presidente

DAVID RACERO

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Informe alternativo de la Subcomisión para segundo debate del Proyecto de ley número 037 de 2021 Cámara, por medio de la cual se autoriza la adopción desde el vientre materno, se crea el programa nacional de asistencia médica y psicológica para mujeres en estado de embarazo no deseado y se dictan otras disposiciones.**

Respetado señor presidente:

Atendiendo al Oficio SG.2.0392/2023, mediante el cual se crea por encargo de la Mesa Directiva de la Honorable Cámara de Representantes la subcomisión para segundo debate al Proyecto de ley 037 de 2021, nos permitimos presentar Informe Alternativo de la Subcomisión para Segundo Debate al Proyecto de ley número 037 de 2021, *por medio de la cual se autoriza la adopción desde el vientre materno, se crea el programa nacional de asistencia médica y psicológica para mujeres en estado de embarazo no deseado y se dictan otras disposiciones.*

#### Contenido:

1. Introducción
2. Antecedentes
3. Resumen reuniones Subcomisión
  - Reunión 31 de marzo
  - Reunión 20 de abril
  - Solicitud de audiencia pública

4. Desacuerdos
5. Justificación
  - 4.1 La adopción garantiza derechos de los menores:
    - Marco jurídico nacional (administrativo y judicial)
    - Marco jurídico internacional (administrativo y judicial)
    - Requisitos de los procesos de adopción de Colombia
      - Consentimiento
      - Cifras de adopción en Colombia
  - 4.2 No existe status civil para el no nacido
  - 4.3 Barreras para acceder a una IVE
6. Conceptos Entidades
  - Concepto Ministerio de Salud
7. Conceptos organizaciones
  - Concepto Mesa por la vida y la salud de las mujeres
    - Concepto de Orientame
    - Concepto de Causa justa
8. Comentarios al articulado propuesto en el informe de ponencia positiva
9. Conclusión y recomendaciones
10. Propositiones

#### 1. INTRODUCCIÓN

La subcomisión tenía como objetivo la discusión del articulado del Proyecto de ley número 037 de 2021 Cámara, *“por medio de la cual se autoriza la adopción desde el vientre materno, se crea*

el programa nacional de asistencia médica y psicológica para mujeres en estado de embarazo no deseado y se dictan otras disposiciones”, debido a que en medio de la Plenaria varios congresistas presentaron sus inconformidades acerca del proyecto.

Pese a la realización de dos reuniones, una mesa técnica con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la solicitud de una audiencia pública en el marco de la subcomisión, sus integrantes no lograron llegar a un acuerdo. Por lo tanto, los abajo firmantes presentan el siguiente informe de subcomisión alternativo con el propósito de argumentar las razones de inconveniencia del proyecto a partir del estudio riguroso del mismo y las observaciones de las entidades consultadas.

## 2. ANTECEDENTES

Este proyecto ya ha sido presentado ante el Congreso de la República en dos oportunidades previas, bajo los números 094 de 2019 y 313 de 2020. Siempre ha sido un proyecto de ley cuya finalidad busca otorgar alternativas a las mujeres que sufren de embarazos no deseados, pero que oculta barreras inmensas, tanto para el acceso a los servicios de salud reproductiva como la IVE y a la misma adopción de menores que ya están en el sistema.

Durante el año 2020 y 2021 otros Senadores y Representantes han radicado proyectos similares sin éxito. Entre otros motivos, los proyectos previos no avanzaron porque no cuentan con enfoque de género, desconocen e ignoran la realidad y el contexto de las mujeres con embarazos no deseados y las que acceden a una interrupción voluntaria del embarazo. Además, los proyectos desconocían la normativa de los procesos de adopción y la realidad de los menores de edad que están en situación de adoptabilidad.

En el año 2018 la Corte Constitucional mediante sentencia SU 096/18 reconoció el derecho a la autodeterminación reproductiva como parte del marco constitucional de los derechos sexuales y reproductivos. La autodeterminación reproductiva de las mujeres, niñas y adolescentes, se da en el contexto de la reivindicación de la libertad, autonomía sexual y reproductiva, en donde se reconoce que hay situaciones que afectan a las mujeres de forma diferenciada, en especial, cuando se habla sobre su cuerpo, su sexualidad y reproducción.

El Proyecto de ley 037 de 2021 no está proponiendo más opciones para que las mujeres decidan, sino coartando la decisión de las mujeres en decidir si quieren gestar, dar a luz, dar en adopción y maternal. Lo anterior, porque en la realidad la adopción desde el vientre materno permitiría libremente que terceros traten de imponer, coaccionar, intimidar y amenazar a las gestantes para que escojan la adopción desde el vientre como una “mejor” opción en comparación con la IVE, incluso, si esto significa sacrificar sus derechos fundamentales.

Hay que recordar que la Corte Constitucional en sentencia C-355 del 2006, estableció que “las mujeres son seres humanos plenamente dignos y deben ser tratados como tal y no como un instrumento de reproducción de la especie humana” ni se puede imponer en contra de su voluntad “servir de herramienta efectivamente útil para procrear”, y siguiendo con esta misma línea, la Sentencia C 055 de 2022 expresa que, “El ejercicio de la autonomía sexual de la mujer no puede reducirse a convertirse en instrumento o medio para lograr la conformación de familias o para la procreación. Por el contrario, en tanto que manifestación de la libertad individual, que se reconoce por igual a hombres y mujeres, el sentido con el cual se ejerce dicha autonomía estará definido de manera individual por su proyecto de vida”.

Asimismo, la Corte Constitucional en sentencia C 324 de 2021 establece que la adopción no es una garantía que tengan quienes aspiran a ser padres, sino un instrumento destinado prioritariamente a satisfacer el derecho de los menores de edad a tener una familia. En ese sentido, este proyecto de Ley desconoce la naturaleza jurídica de la adopción, que no es una opción para la mujer o persona en gestación, sino un mecanismo que permite garantizar el derecho de los menores a tener una familia.

## 3. RESUMEN REUNIONES DE LA SUBCOMISIÓN.

### 3.1 REUNIÓN 31 DE MARZO (SIN DISCUSIÓN DEL ARTICULADO)

En el marco de la subcomisión se realizó una reunión el día 31 de marzo de 2023 de forma virtual. A esta reunión asistieron integrantes de las siguientes Unidades de Trabajo Legislativo y dos organizaciones invitadas por los asistentes:

- UTL Representante Julián Peinado Ramírez (autor)
- UTL Representante Luis Miguel López
- UTL Representante Carlos Adolfo Ardila Espinosa (ponente)
- UTL Representante Etna Tamara Argote Calderón
- UTL Representante Jennifer Dalley Pedraza Sandoval
- UTL Representante Leider Alexandra Vásquez Ochoa
- UTL Representante Jairo Humberto Cristo Correa
- Integrante de Mesa por la vida y la salud de las mujeres
- Integrante de Red Nacional de mujeres

\*En la reunión también participó un integrante de la UTL Senador Mauricio Giraldo, quien formalmente no hace parte de la subcomisión, pero quién se vinculó a la tarea de la misma.

En primer lugar, la UTL del Representante Carlos Ardila ofreció una contextualización del proyecto,

centrándose en que el objetivo de la iniciativa es que las mujeres tengan la opción de dar en adopción, realizando las diligencias pertinentes desde el vientre y que no existan problemas legales con su consentimiento. Además, se trató de explicar que la discusión que surgió durante el debate del proyecto, no es cierta, ya que no se menoscaban los derechos que tienen las mujeres sobre el aborto.

A continuación, se dio la palabra a diferentes integrantes de las Unidades de Trabajo de los Representantes y a las organizaciones con el propósito de que hicieran las preguntas pertinentes y dieran sus visiones acerca del proyecto. Algunos de los puntos más relevantes a resaltar en la discusión fueron los siguientes:

- Existe un vacío legal, ya que el proyecto le estaría otorgando derechos civiles al no nacido, el cual no los tiene y, por lo tanto, no se podría llevar a cabo el proceso de adopción y la iniciativa sería inconstitucional.

- El proyecto es muy confuso, no se tiene claridad acerca de si el objetivo es brindar opciones a la mujer o darle derechos al no nacido para que pueda ser adoptado, el cual como se explicó en el punto anterior no los tendría.

- La adopción ya es una alternativa se da después del primer mes de nacimiento, el problema es el trámite que requiere la adopción, el cual no se podrá llevar a cabo desde la gestación.

- El proyecto en su exposición de motivos no considera la sentencia C-055 de 2022 que despenaliza la interrupción voluntaria del embarazo en todos los casos hasta la semana 24 y se cercena la autonomía reproductiva de las mujeres y personas gestantes, dado que permite que terceros en el proceso de gestación puedan ejercer presión y coacción que dificulta y obstruye la toma de decisiones de la mujer.

- No se tiene en cuenta la existencia previa de un concepto negativo del Ministerio de Salud y sí llama la atención, ya que falta el concepto del ICBF y de otras entidades.

- Existieron varias dudas alrededor del Programa Nacional de Asistencia Médica y Psicológica planteado. No hay claridad del enfoque de género por parte de los especialistas que atenderán a las mujeres y si conocen de manera suficiente y correcta la información acerca de las alternativas. Tampoco, existe claridad acerca de quién tendrá la responsabilidad de hacer el programa de acompañamiento y desconoce que tanto el Ministerio de Salud como el ICBF ya tienen programas con este fin.

- No hay claridad acerca de qué tipo de entidad asumirá el proceso de adopción (privadas, públicas o mixtas). Además, existe la pregunta de ¿si se debió tramitar el proyecto mediante una Ley ordinaria o estatutaria?

- El proyecto desconoce la gestación como un proceso que implica cambios fisiológicos, hormonales y mentales en la mujer.

- El proyecto deja por fuera el contexto colombiano; pese a que existen las opciones a elegir, los instrumentos, los profesionales y la cultura del país impiden que se lleve a cabo de forma responsable, ya que esta iniciativa se puede utilizar para embarazos forzados, poniendo en alto riesgo a las mujeres con vulnerabilidad económica por la influencia que se puede ejercer sobre ellas.

- En contraposición, de los anteriores argumentos, se estableció que la libertad, solo existe cuando hay alternativas, por lo cual no se está violentando la libertad de elegir. Por otro lado, la vida es inviolable de acuerdo con la constitución y la convención del niño expone que hay protección del menor tanto antes como después del parto. Por lo cual, el proyecto es una alternativa para no usar la opción del aborto, la idea es que no se trate al proyecto como maternidad subrogada, sino como un proyecto que brinda opciones.

- En línea con lo anterior, se plantea que lo que busca es una solución a los abortos clandestinos a los que las mujeres se someten al no cumplir con los requisitos que tiene el sistema colombiano, para acceder al aborto y que la idea es aplicar la normatividad vigente para la adopción, para que esta no se dé un mes después del parto, sino que pueda tener el consentimiento de darse en adopción desde antes.

- También, los autores del proyecto establecen que se acudió al ICBF, ya que ellos ya tienen un programa donde atienden a las mujeres que son adolescentes y en estado de vulnerabilidad, por lo cual, la idea es que se active el aparato administrativo para ayudar a las mujeres que no cumplen con estas condiciones que tiene el programa del ICBF, por lo que hay que esclarecer esta problemática y las demás que se han expuesto.

Luego de la discusión planteada los autores y ponentes determinaron que se puede hacer un esfuerzo para recolectar la información que no se ha incluido y que se mencionó, para que así no haya una vulneración de los derechos que ya están establecidos. Además, de que no se está buscando alterar lo que existe actualmente en la jurisprudencia del que está por nacer, sino que se busca facilitar el proceso a través de una tercera opción, diferenciando la adopción desde el vientre de la maternidad subrogada.

A partir de lo anterior, los autores se comprometieron a enviar una lista de conceptos solicitados por las UTL al ICBF, Profamilia, Consejo Colombiano de Psicólogos, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, Causa justa, Mesa por la vida, Católicas por el derecho a Decidir, Centro de Derechos Reproductivos, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el Grupo médico por el derecho a decidir y adicionalmente, se llegó a un

acuerdo de que después de semana santa se revisará el informe de subcomisión y en caso de no estar de acuerdo con el articulado propuesto, algunas UTL harían un informe de subcomisión alternativo.

Adicionalmente, la UTL de la Representante Alexandra Vásquez se comprometió a coordinar una mesa técnica con el ICBF, la cual se realizó el día 12 de abril del presente año con la dirección de protección de la entidad y de la cual se desprenden varios argumentos que se encuentran a continuación. Sin embargo, **se espera el concepto oficial de la entidad**, quien es la encargada del proceso de adopción en Colombia.

### 3.2 REUNIÓN 20 ABRIL

El 20 de abril se acordó realizar una reunión con las siguientes Unidades de Trabajo Legislativo y una organización invitada por los asistentes.

- UTL Representante Julián Peinado Ramírez (autor)
- UTL Representante Luis Miguel López
- UTL Representante Carlos Adolfo Ardila Espinosa (ponente)
- UTL Representante Etna Támara Argote Calderón
- UTL Representante Jennifer Dalley Pedraza Sandoval
- UTL Representante Leider Alexandra Vásquez Ochoa
- UTL Representante Jairo Humberto Cristo Correa
- UTL Representante María Fernanda Carrascal
- UTL Representante Susana Gómez Castaño
- UTL Representante Carolina Arbeláez
- Integrante de Organización Artemisas

Esta reunión se realizó con el objetivo de revisar el articulado, el cual según los autores y ponentes tenían en cuenta las observaciones y/o sugerencias de las sesiones y mesas técnicas precedentes. Sin embargo, a lo largo del debate se siguieron encontrando puntos distantes, por lo que se le solicitó una audiencia pública para escuchar a la sociedad civil en su conjunto en el marco de la subcomisión.

### 3.3 SOLICITUD DE AUDIENCIA PÚBLICA

La reunión finalizó cuando los abajo firmantes determinaron que se tenía que realizar una audiencia pública antes de presentar el informe de la subcomisión y seguir con el debate, como lo establecía la proposición presentada el día 19 de abril en plenaria por la honorable Representante Támara Argote.

No obstante, la UTL del autor del proyecto estableció que se podía avanzar en la radicación del informe paralelo a esperar los conceptos y realizar la audiencia pública. Lo anterior, no fue aceptado por las UTL de las Representantes Alexandra Vásquez, Jennifer Pedraza y Susana Gómez, María Fernanda

Carrascal quienes persisten en la idea de realizar una audiencia para recoger los aportes de diferentes sectores de la sociedad civil que permitirán a la subcomisión cumplir con su función.

## 4. DESACUERDOS

Las Representantes a la Cámara Jennifer Pedraza, Támara Argote, Susana Gómez, María Fernanda Carrascal y Alexandra Vásquez, junto con las organizaciones sociales que han participado en la subcomisión, plantean desacuerdos frente al proyecto en los siguientes elementos:

- Con el objeto del proyecto: No son las mujeres sujetas del derecho a la adopción, sino los niños, niñas y adolescentes.
- La adopción no es una alternativa para las mujeres ni para los adultos, esa es una mirada muy adultocentrista, es un instrumento para garantizar la protección de los derechos fundamentales de los menores.
- No está actualizado el desarrollo jurisprudencial constitucional sobre la IVE en el Proyecto de ley.
- La adopción desde el vientre es una barrera adicional a la IVE reconocida como derecho de las mujeres.
- No es claro y hay muchos vacíos sobre el procedimiento administrativo de adopción desde el vientre.
- Vulneración del derecho fundamental al nombre y a la nacionalidad de los niños, niñas y adolescentes.
- El sistema de alertas tempranas pone en riesgo los derechos sexuales y derechos reproductivos de las mujeres.
- Vulnera el principio de igualdad de los niños y niñas que esperan ser adoptados/as al darle prioridad de adoptabilidad a los niños y niñas por nacer y no a aquellos ya nacidos a la espera de que el proceso de restablecimiento de derechos les pueda garantizar una familia.
- No se define un embarazo en crisis
- Se crea un “Programa Nacional de Asistencia Médica y Psicológica para Mujeres en Estado de Embarazo No Deseado y se dictan otras disposiciones”, generando una desigualdad en las condiciones de asistencia médica al resto de mujeres embarazadas. Adicionalmente, no se contempla el fortalecimiento de los programas creados para el mismo objeto del ICBF y del Ministerio de Salud.
- No se contempla el concepto del Ministerio de Salud ni los comentarios dados por el ICBF en la mesa técnica, que si bien no son vinculantes, son las instituciones responsables de su implementación.

## 5. JUSTIFICACIÓN

### 5.1 La adopción garantiza los derechos de los menores.

El Código de la Infancia y la Adolescencia en el artículo 61 establece que la adopción es

“principalmente y por excelencia, una medida de protección a través de la cual, bajo la suprema vigilancia del Estado, se establece de manera irrevocable, la relación paterno-filial entre personas que no la tienen por naturaleza”.

Esta norma debe ser interpretada a la luz de los tratados internacionales sobre derechos de los niños que vinculan a Colombia según los cuales la adopción es, ante todo, una medida subsidiaria que se toma primordialmente en interés del niño que va a ser adoptado, con el fin de darle un entorno familiar apto para su desarrollo integral, ya que su propia familia biológica no cumple con las condiciones mínimas para ello, o representa un riesgo claro para su bienestar.

La adopción en Colombia entendida como la última medida de protección para el restablecimiento del derecho a la familia de los niños, niñas y adolescentes con declaratoria de adoptabilidad en firme. De acuerdo con la legislación colombiana, todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a tener una familia y no ser separados de ella. Pese a ello, existen circunstancias adversas de orfandad, abandono infantil, conflicto armado, maltrato físico y psicológico, entre otros. Si la familia biológica no asume el cuidado y protección de sus niños, niñas y adolescentes, es entonces, cuando mediante un exhaustivo proceso administrativo el Defensor de Familia lo declara adoptable. Es solo ahí donde la adopción es empleada como la última medida de protección para el restablecimiento de derechos, dotando de familia al niño, niña o adolescente.

Así las cosas, la adopción es un mecanismo para garantizar el derecho de los y las menores, no un mecanismo para que los adultos puedan acceder a derechos.

- *Marco jurídico nacional e internacional sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes.*

## **PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA.**

**CONCEPTO.** La protección integral de la infancia y adolescencia debe entenderse como el reconocimiento como sujetos de derechos, con garantías en su protección y cumplimiento, la prevención ante cualquier amenaza y la seguridad para su restablecimiento.

**MATERIALIZACIÓN.** Los derechos de la infancia y adolescencia se materializan a través de políticas públicas, programas, metas y acciones. Lo anterior, significa que el Estado debe garantizar los presupuestos para la realización de los programas que adelantan las distintas entidades que se ocupan del cuidado de la infancia y adolescencia. Ello tiene relevancia toda vez que sus derechos deben cumplir un principio como es el de la igualdad, frente a los derechos de los otros sectores de la población. Al respecto, el artículo 13 cobra vigencia.

El Código de Infancia y Adolescencia tiene como objeto establecer las normas sustanciales y procesales para hacer efectivos los derechos de los niños, niñas y adolescentes y, en segundo lugar,

garantizar la aplicación de los tratados y convenios internacionales, la constitución y las leyes sobre infancia. Ley 1098 de 2006, artículo 2°.

Dentro de los convenios internacionales, ratificados por Colombia que protegen o desarrollan los derechos de los niños, niñas y adolescentes encontramos los siguientes:

- a) La Declaración de Ginebra de 1924, aprobada por la Liga de Naciones.
  - b) La Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948.
- Artículo 25.
- c) Los principios de la Declaración Internacional de los derechos del niño de 1959.
  - d) El Pacto Internacional sobre Libertades y Derechos Civiles de 1966, artículos 23 y 24.
  - e) El Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales de 1966, artículo 10.
  - f) La Convención Interamericana de Derechos Humanos de 1969, artículo 19.
  - g) Los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En cuanto a los derechos constitucionales se debe prestar atención específica al artículo 44, que consagra como derechos de los niños, niñas y adolescentes el “nombre... tener una familia... ser protegidos contra toda forma de abandono.

En cuanto a leyes debemos tener en cuenta la Ley 75 de 1968, que crea el ICBF, Ley 1098 de 2006, de Infancia y Adolescencia, Ley 2205 de 2021 que crea la Unidad Especial de Investigación de Delitos Priorizados y ley 2126 de 2022 que reglamenta las Comisarías de Familia.

### **LEY 1089 DE 2006**

**ARTÍCULO 7°. PROTECCIÓN INTEGRAL.** *Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.*

**ARTÍCULO 14. LA RESPONSABILIDAD PARENTAL.** *La responsabilidad parental es un complemento de la patria potestad establecida en la legislación civil. Es además, la obligación inherente a la orientación, cuidado, acompañamiento y crianza de los niños, las niñas y los adolescentes durante su proceso de formación. Esto incluye la responsabilidad compartida y solidaria del padre y la madre de asegurarse que los niños, las niñas y los adolescentes puedan lograr el máximo nivel de satisfacción de sus derechos. En ningún caso el ejercicio de la responsabilidad parental puede*

*conllevar violencia física, psicológica o actos que impidan el ejercicio de sus derechos.*

**ARTÍCULO 22. DERECHO A TENER UNA FAMILIA Y A NO SER SEPARADO DE ELLA.**

Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a tener y crecer en el seno de la familia, a ser acogidos y no ser expulsados de ella. Los niños, las niñas y los adolescentes solo podrán ser separados de la familia cuando esta no garantice las condiciones para la realización y el ejercicio de sus derechos, conforme a lo previsto en este Código. En ningún caso la condición económica de la familia podrá dar lugar a la separación.

**ARTÍCULO 25. DERECHO A LA IDENTIDAD.**

*Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a tener una identidad y a conservar los elementos que la constituyen como el nombre, la nacionalidad y filiación conforme a la ley. Para estos efectos deberán ser inscritos inmediatamente después de su nacimiento, en el registro del estado civil. Tienen derecho a preservar su lengua de origen, su cultura e idiosincrasia.*

**MEDIDAS DE RESTABLECIMIENTO DE LOS DERECHOS**

**ARTÍCULO 50. RESTABLECIMIENTO DE LOS DERECHOS.** *Se entiende por restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, la restauración de su dignidad e integridad como sujetos y de la capacidad para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que les han sido vulnerados.*

**ARTÍCULO 53. MEDIDAS DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS.** *Son medidas de restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes las que a continuación se señalan. Para el restablecimiento de los derechos establecidos en este Código, la autoridad competente tomará alguna o varias de las siguientes medidas:*

1. *Amonestación con asistencia obligatoria a curso pedagógico.*
2. *Retiro inmediato del niño, niña o adolescente de la actividad que amenace o vulnere sus derechos o de las actividades ilícitas en que se pueda encontrar y ubicación en un programa de atención especializada para el restablecimiento del derecho vulnerado.*
3. *Ubicación inmediata en medio familiar.*
4. *Ubicación en centros de emergencia para los casos en que no procede la ubicación en los hogares de paso.*
5. **La adopción.**
6. *Además de las anteriores, se aplicarán las consagradas en otras disposiciones legales, o cualquier otra que garantice la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes.*

7. *Promover las acciones policivas, administrativas o judiciales a que haya lugar.*

**PARÁGRAFO 1º.** *La autoridad competente deberá asegurar que en todas las medidas provisionales o definitivas de restablecimiento de derechos que se decreten, se garantice el acompañamiento a la familia del niño, niña o adolescente que lo requiera.*

**PARÁGRAFO 2º.** *En el caso de niños, niñas y adolescentes víctimas de desastres naturales u otras situaciones de emergencia, las autoridades tomarán cualquiera de las medidas establecidas en este artículo y las demás que indiquen las autoridades encargadas de la atención de los desastres para la protección de sus derechos.*

**- Requisitos para los procesos de adopción en Colombia**

En Colombia, con el fin de restablecer el derecho de pertenecer a una familia y garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes en situación de adoptabilidad en firme, históricamente y así lo ratifica la Ley 1098 de 2006 existe modelo mixto (público - privado) de adopción, en donde el proceso de solicitud y trámite de una familia puede ser realizado ante el ICBF o ante una Institución Autorizada Para la Adopción (IAPA).

**ARTÍCULO 64. EFECTOS JURÍDICOS DE LA ADOPCIÓN.** *La adopción produce los siguientes efectos:*

1. *Adoptante y adoptivo adquieren, por la adopción, los derechos y obligaciones de padre o madre e hijo.*
2. *La adopción establece parentesco civil entre el adoptivo y el adoptante, que se extiende en todas las líneas y grados a los consanguíneos, adoptivos o afines de estos.*
3. *El adoptivo llevará como apellidos los de los adoptantes. En cuanto al nombre, solo podrá ser modificado cuando el adoptado sea menor de tres (3) años, o consienta en ello, o el Juez encontrare justificadas las razones de su cambio.*
4. *Por la adopción, el adoptivo deja de pertenecer a su familia y se extingue todo parentesco de consanguinidad, bajo reserva del impedimento matrimonial del ordinal 9 del artículo 140 del Código Civil.*
5. *Si el adoptante es el cónyuge o compañero permanente del padre o madre de sangre del adoptivo, tales efectos, no se producirán respecto de este último, con el cual conservará los vínculos en su familia.*

**ARTÍCULO 68. REQUISITOS PARA ADOPTAR.** *Podrá adoptar quien, siendo capaz, haya cumplido 25 años de edad, tenga al menos 15 años más que el adoptable, y garantice idoneidad física, mental, moral y social suficiente para suministrar una familia adecuada y estable al niño, niña o adolescente. Estas mismas calidades se exigirán a quienes adopten conjuntamente.*

Podrán adoptar:

1. Las personas solteras.
2. Los cónyuges conjuntamente.
3. Conjuntamente los compañeros permanentes, que demuestren una convivencia ininterrumpida de por lo menos dos (2) años. Este término se contará a partir de la sentencia de divorcio, si con respecto a quienes conforman la pareja o a uno de ellos, hubiera estado vigente un vínculo matrimonial anterior.
4. El guardador al pupilo o expupilo una vez aprobadas las cuentas de su administración.
5. El cónyuge o compañero permanente, al hijo del cónyuge o compañero, que demuestre una convivencia ininterrumpida de por lo menos dos (2) años.

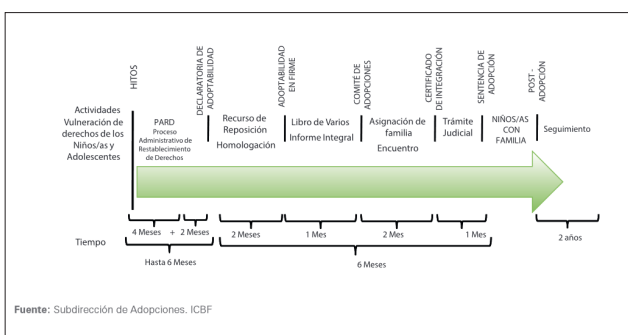
Esta norma no se aplicará en cuanto a la edad en el caso de adopción por parte del cónyuge o compañero permanente respecto del hijo de su cónyuge o compañero permanente o de un pariente dentro del tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

PARÁGRAFO 1°. La existencia de hijos no es obstáculo para la adopción.

PARÁGRAFO 2°. Si el niño, niña o adolescente tuviere bienes, la adopción se hará con las formalidades exigidas para los guardadores.

En todos los casos, el proceso es supervisado y controlado por el ICBF como la Autoridad Central en la materia. Por ejemplo, para el caso de las adopciones internacionales, una vez en firme la sentencia que decreta la adopción, un funcionario competente de la Sede de la Dirección General del ICBF revisa el proceso y expide un Certificado de Conformidad (Artículo 23 Convenio de la Haya de 1993), sin el cual no se permite la salida del país del niño, niña o adolescente de Colombia.

El programa de adopciones en Colombia consta de dos procesos: uno Administrativo y uno Judicial que puede ser explicado mediante los siguientes siete hitos (Figura No 1): vulneración de derechos, declaratoria de adoptabilidad, declaratoria de adoptabilidad en firme, ingreso al comité de adopciones, expedición del certificado de integración, sentencia de adopción y seguimiento postadopción, los cuales se explicarán a continuación.



Cuando se denuncia ante una de las autoridades competentes una presunta inobservancia, amenaza

o vulneración de derechos a un niño, niña o adolescente, la misma procede a verificar y emitir un concepto integral del estado de cumplimiento de derechos y si al menos uno es afectado se ordena la apertura de la Investigación y se inicia el “Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD)”, adoptándose medidas tales como: amonestación a los padres con asistencia obligatoria a curso pedagógico; asesoría a la familia con movilización del Sistema Nacional de Bienestar Familiar; retiro inmediato del niño, niña o adolescente de la actividad que amenace o vulnere sus derechos; ubicación en un programa de atención especializada para el restablecimiento del derecho vulnerado; ubicación inmediata en medio familiar: en familia de origen, extensa o en hogar sustituto, y acciones policivas, administrativas o judiciales, según corresponda en cada caso concreto. En los casos en que el niño, niña o adolescente se ha retirado del medio familiar, y según el resultado de la investigación en el PARD, siempre garantizando el debido proceso se procede:

i) al reintegro familiar, ii) ratificar la medida de protección de permanecer en los servicios de protección hasta por un año con intervención terapéutica a la familia o iii) la declaratoria de adoptabilidad. La medida de adoptabilidad **representa la pérdida de la patria potestad de los padres biológicos**, frente a la cual procede el recurso de reposición. (la familia puede oponerse a esta medida dentro del proceso o dentro de los 20 días siguientes a la declaratoria de adoptabilidad), en cuyo caso, como mecanismo de control al debido proceso, un juez competente evalúa el proceso. Si la homologa emite un fallo contra el cual no proceden recursos, quedando en firme la decisión, ordenando la inscripción del fallo en el libro de varios de la Registraduría del Estado Civil (Resolución número 5929 de 2010 del ICBF) y remitiendo el expediente al ICBF, el equipo psicosocial de la defensoría efectúa el informe integral del niño, niña o adolescente para remitir el proceso al Comité de Adopciones.

El comité de adopciones es la instancia responsable de la selección de las familias adoptantes y de la asignación de los niños, niñas y adolescentes adoptables. Cuando la familia solicitante de adopción es considerada como idónea, queda a la espera de ser asignada a un niño, niña y adolescentes; la asignación se adelanta teniendo en cuenta tanto las condiciones de los solicitantes como las del niño. Siempre se busca, en igualdad de condiciones entre las familias extranjeras y las familias colombianas, la que mejor satisfaga las necesidades del niño. Aceptada la postulación del niño, niña o adolescente, un equipo psicosocial (psicólogo – trabajador social del ICBF y de la IAPA, según sea el caso) prepara a las dos partes para un primer encuentro. Solo si este es exitoso se expide un certificado de integración. Con el Certificado de Integración inicia el trámite judicial el cual conforme al cumplimiento de los requisitos técnicos, jurídicos y al análisis del juez puede concluir o no en una sentencia judicial de

adopción, si se decreta la adopción, se “establece de manera irrevocable, la relación paterno filial entre personas que no la tienen por naturaleza” (Ley 1098 de 2006, Artículo 61), es decir, se restablece el derecho del niño, niña o adolescente a crecer en el seno de una familia del niño, niña o adolescente. En todos los casos, el ICBF realiza un seguimiento postadopción durante dos años.

- **Consentimiento:**

Teniendo en cuenta las sentencias T - 510 de 2003, C- 071 de 2015, T204A de 2018, C 741 de 2015, y C 403 de 2013 se desarrollan las siguientes consideraciones sobre el consentimiento para dar en adopción.

El consentimiento que se requiere para “dar en adopción” es un caso en el que: (i) los padres, quienes ejercen la patria potestad sobre el menor que se vaya a dar en adopción, deben tomar libre y autónomamente una decisión, aun cuando el menor esté en capacidad de pronunciarse; (ii) afecta los derechos prevalentes de un menor, en especial, su derecho a tener una familia e incide en los derechos de los padres biológicos o de los responsables del menor; (iii) que requiere información técnica y precisa sobre los alcances jurídicos, tanto de la decisión de dar en adopción como de la adopción misma y de las eventuales consecuencias psicológicas y prácticas, incluyendo la irrevocabilidad de la adopción un mes después de entregado el consentimiento; (iv) que debe tomarse considerando ante todo el interés superior del menor; (v) el consentimiento que dan los padres es un requisito para la adopción y debe ser libre de vicios. Su consentimiento no solo debe ser libre por no ser producto de la fuerza, el dolo o el error, debe ser libre también por no ser fruto principalmente de la presión social, de la presión económica, de la ignorancia o de la desesperación transitoria; (vi) el consentimiento debe ser apto, esto es, otorgado en un momento en cual la persona se encontraba en un estado anímico y emocional estable, fuera de alteraciones físicas o psicológicas o plenamente consciente de ellas; (vii) el consentimiento debe ser amplia y debidamente informado; (ix) ser convenientemente asesorado, y (x) el consentimiento no puede darse en contraprestación de un beneficio económico.

El artículo 66 de la Ley 1098 de 2006 o Código de la Infancia y la Adolescencia establece:

*ARTÍCULO 66. DEL CONSENTIMIENTO. El consentimiento es la manifestación informada, libre y voluntaria de dar en adopción a un hijo o hija por parte de quienes ejercen la patria potestad ante el Defensor de Familia, quien los informará ampliamente sobre sus consecuencias jurídicas y psicosociales. Este consentimiento debe ser válido civilmente e idóneo constitucionalmente. Para que el consentimiento sea válido debe cumplir con los siguientes requisitos:*

1. *Que esté exento de error, fuerza y dolo y tenga causa y objeto lícitos.*

2. *Que haya sido otorgado previa información y asesoría suficientes sobre las consecuencias psicosociales y jurídicas de la decisión.*

*Es idóneo constitucionalmente cuando quien da el consentimiento ha sido debida y ampliamente informado, asesorado y tiene aptitud para otorgarlo. Se entenderá tener aptitud para otorgar el consentimiento un mes después del día del parto.*

*<Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> A efectos del consentimiento para la adopción, se entenderá la falta del padre o la madre, no solamente cuando ha fallecido, sino también cuando lo aqueja una enfermedad mental o grave anomalía psíquica certificada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.*

*<Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> No tendrá validez el consentimiento que se otorgue para la adopción del hijo que está por nacer. Tampoco lo tendrá el consentimiento que se otorgue en relación con adoptantes determinados, salvo cuando el adoptivo fuere pariente del adoptante hasta el tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o que fuere hijo del cónyuge o compañero permanente del adoptante.*

*Quien o quienes expresan su consentimiento para la adopción podrá revocarlo dentro del mes siguiente a su otorgamiento.*

*Los adolescentes deberán recibir apoyo psicosocial especializado por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para que puedan permanecer con su hijo o hija, o para otorgar el consentimiento libre e informado. El consentimiento del padre o madre menor de dieciocho (18) años tendrá validez si se manifiesta con el lleno de los requisitos establecidos en el presente artículo. En este caso estarán asistidos por sus padres, o personas que los tengan bajo su cuidado y por el Ministerio Público.*

Tanto la norma nacional, como la internacional (artículo 4º, Convención de la Haya, 1993) establecen que el consentimiento debe ser informado, pero a la vez lo califican. En la Convención exige que sea debidamente informada y en el caso nacional se exige que la persona que dé en adopción sea **debida y ampliamente informada**, es decir, no basta con dar la información, debe brindarse toda la que sea necesaria y hacerlo de la mejor forma posible, teniendo en cuenta las condiciones y capacidades de la persona que la recibe. En especial, es relevante y pertinente que se informe acerca de las consecuencias jurídicas de dicho consentimiento, así como del plazo para revocarlo y de los efectos del vencimiento de dicho plazo cuando el consentimiento no es revocado; de no ser así, se puede concluir que la persona no fue debidamente ni ampliamente informada.



Una vez la información sea transmitida, **la Corte Constitucional ha reconocido un tiempo en la mayor calma y tranquilidad posible para permitir que la información pueda ser repasada y analizada.** Es en este momento en que la madre o quien ejerza la patria potestad, podrá meditar respecto a lo que se le dijo, sopesar las consecuencias de su eventual decisión y concretar las dudas que tiene. Solo después de haber tenido un espacio de reflexión se podrá saber si se desea o no, en realidad, asumir las consecuencias de la decisión de dar en adopción.

Este consentimiento es una manifestación de voluntad que se otorga una sola vez en la vida y es definitiva, implica reglas especiales, en este sentido el artículo 66 dispuso que *“No tendrá validez el consentimiento que se otorgue para la adopción del hijo que está por nacer. Tampoco lo tendrá el consentimiento que se otorgue en relación con adoptantes determinados, salvo cuando el adoptivo fuere pariente del adoptante hasta el tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o que fuere hijo del cónyuge o compañero permanente del adoptante”*. Asimismo, la Convención de la Haya en su artículo 4º, señala que las adopciones internacionales consideradas por el Convenio solo pueden tener lugar cuando las Autoridades competentes del Estado de origen: *“c) se han asegurado de que (...) 4) el consentimiento de la madre, cuando sea exigido, se ha dado únicamente después del nacimiento”*.

***En la norma internacional y en la nacional se deja sin ningún tipo de validez el consentimiento que otorgue una madre de dar en adopción su hijo o su hija antes del nacimiento, pues se considera que la madre en estas condiciones no pueden ejercer libre y autónomamente, en forma plena, su voluntad. Una vez se inicia el embarazo, existen circunstancias que pueden llevar a una mujer a considerar que la mejor opción para su futuro hijo, y también para el proyecto de vida de ella, es entregarlo en adopción. Sin embargo, con el paso de los días el embarazo trae innumerables cambios y transformaciones tanto físicas como psíquicas, debido a los cambios hormonales. Durante los nueve meses de embarazo, se altera el cuerpo en forma tal que las visiones y representaciones de sí misma se transforman. Los cambios que experimenta una madre la pueden llevar a ser otra en un sentido muy profundo, y quizá el ser que inicialmente fue motivo de rechazo, luego lo sea de ilusión.***

***Los consentimientos que se otorgan antes del nacimiento del menor, tienen un porcentaje alto de probabilidad de ser revocados. Un número considerable de madres cambian de opinión en estas circunstancias y solicitan que se revoque el consentimiento de dar a sus hijos en adopción. Que ello ocurra no es bueno para los menores ni para las madres, puesto que puede implicar nuevas rupturas y nuevas separaciones. Por eso,***

*en esta materia la postura asumida por el Código de la Infancia y la Adolescencia concuerda con la política legislativa internacional, que busca evitar la inestabilidad de los consentimientos otorgados antes del nacimiento prohibiéndolos o simplemente dejándolos sin efectos.*

*La limitación temporal para el otorgamiento del consentimiento para la adopción tiene pleno sustento constitucional, pues como la aptitud física y emocional se afecta seria y gravemente en circunstancias como el embarazo, la exigencia legal responde a la naturaleza misma de la adopción como medida de protección del menor. (negrilla fuera del texto, sentencias T - 510 de 2003 y C- 741 de 2015).*

Ahora bien, en la medida en que esta alteración física y psíquica no desaparece en el momento mismo del parto, sino que persiste durante un lapso posterior, la Convención de la Haya, también prevé que existe un periodo de tiempo inmediatamente posterior al parto durante el cual la madre no puede otorgar un consentimiento apto para dar en adopción al hijo recién nacido, sin embargo, no estableció un criterio temporal fijo, de tal suerte que sea el ordenamiento jurídico de cada nación el encargado de resolver el asunto. En este sentido, el Código de la Infancia y la Adolescencia le da a la mujer un tiempo para manifestar un consentimiento apto: *“Se entenderá tener aptitud para otorgar el consentimiento un mes después del día del parto”*.

Reafirmando este precepto, la corte constitucional en sentencia T - 510 de 2003 y C- 741 de 2015 establece como parámetros para un consentimiento apto *“(1) que no puede ser en el momento del parto; (2) que se le haya informado previamente que a raíz del embarazo y del parto, puede estar en un estado emocional capaz de perturbar severamente su decisión y de distorsionar su apreciación sobre las consecuencias jurídicas subsiguientes y las implicaciones prácticas próximas y remotas; (3) que se le haya informado que cuenta con tiempo para poder reflexionar; (4) que se le advierta que si pasados los días siguientes al parto decide dar el consentimiento en dicho estado, este será irrevocable después de un mes –esto en un lenguaje inteligible para los no abogados–; y (5) que en todo caso se tendrá la posibilidad de ver al menor durante el periodo que otorga la Ley para revocar el consentimiento, en caso de haberlo dado”*.

#### - Cifras de adopción en Colombia

A noviembre del 2022, 3.690 niños, niñas y adolescentes con características y necesidades especiales están a la espera de una familia, de los cuales, 2.333 (63%) se encuentran entre 13 y 17 años.

De los 891 niños, niñas y adolescentes adoptados en el 2022, 544 tienen características o necesidades especiales, ya sea por su edad, condición de salud

o pertenencia a grupos de hermanos. Además, 551 ahora forman parte de familias colombianas y 387 de familias extranjeras, provenientes de 12 países como Estados Unidos, Italia y Canadá.

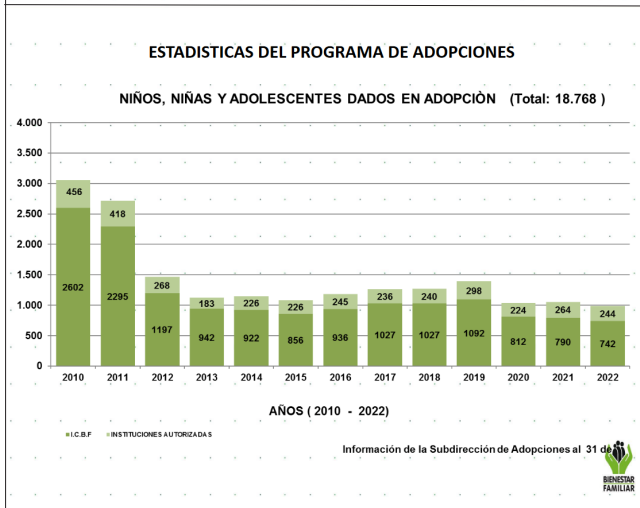
**ESTADÍSTICAS DEL PROGRAMA DE**

**ESTADÍSTICAS DEL PROGRAMA DE ADOPCIONES DESDE 2010-2022**

NIÑOS, NIÑAS O ADOLESCENTES DADOS EN ADOPCIÓN ENTRE LOS AÑOS DE 2010 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2022.

No.	AÑO	I.C.B.F	INSTITUCIONES AUTORIZADAS	TOTAL
1	2010	2.602	456	3.058
2	2011	2.295	418	2.713
3	2012	1.197	268	1.465
4	2013	942	183	1.125
5	2014	922	226	1.148
6	2015	856	226	1082
7	2016	936	245	1181
8	2017	1027	236	1263
9	2018	1027	240	1267
10	2019	1092	298	1390
11	2020	812	224	1036
12	2021	790	264	1054
13	2022	742	244	986
<b>TOTAL</b>		<b>15240</b>	<b>3528</b>	<b>18.768</b>

Información de la Subdirección de Adopciones con corte al 31 DICIEMBRE de 2022



**ESTADÍSTICAS DEL PROGRAMA DE ADOPCIONES**

No.	Observación	Numero de Familias en Lista de Espera.
1	Residentes en Colombia.	222
2	Residentes en el Exterior.	363
<b>TOTAL</b>		<b>585</b>

Fecha del Informe: Al 31 de diciembre de 2022.

**FAMILIAS RESIDENTES EN COLOMBIA Y EN EL EXTERIOR QUE SE ENCUENTRAN EN LISTA DE ESPERA.**

Total de Familias en lista de espera: 585

Categoría	Numero de Familias
Residentes en Colombia.	222
Residentes en el Exterior.	363

Información de la Subdirección de Adopciones al 31 de diciembre de 2022.

El proyecto de ley contempla la adopción como una alternativa, pero lo cierto es que comenzar el trámite para dar en adopción un hijo /hija no es garantía de que ya ingrese a un nuevo núcleo familiar para restablecer su derecho fundamental a tener una familia.

Según el Observatorio del Bienestar de la Niñez ha identificado dos tipos de barreras culturales para la adopción de niñas, niños y adolescentes en Colombia. Las primeras frenan la decisión de una familia de adoptar, como son: la concepción de familia, el machismo, la similitud biológica y

las expectativas de los futuros padres. Después de decidida la adopción como construcción de familia aparecen las segundas barreras culturales, que son las expectativas de los potenciales padres adoptivos por ciertas características en sus futuros hijos.

Según cifras oficiales de la Subdirección de Adopciones desde el año 2020, baja el número de niños, niñas y adolescentes dados en adopción, entendiendo las barreras económicas, sociales, culturales y de disposición, esto demuestra que mantener el argumento de la adopción como una forma de alternativa a un embarazo no deseado es falsa. Se convierte en una barrera directa para la Interrupción Voluntaria del embarazo y sobre todo no es acorde al espíritu de la ley, sobre la protección a los menores a tener una familia y no ser separado de ella.

La adopción por su carácter proteccionista, tiene como fin último garantizar los derechos de los niños que de acuerdo al contenido constitucional son prevalentes – artículo 44, Constitución Política asegurando siempre su interés superior. Es evidente, entonces, que la adopción es un mecanismo que materializa el derecho de los niños a tener una familia y, por lo tanto, los requisitos exigidos para adoptar están encaminados a garantizar su interés superior como sujetos de especial protección constitucional. En tal sentido, los niños tienen derecho a un desarrollo tanto físico como moral adecuados, que debe ser facilitado bien sea por los padres biológicos o por los adoptantes.

De esta forma, aunque con la adopción surge parentesco civil y se ejercen algunos derechos fundamentales de los “nuevos” padres, su principal fin y objetivo es la protección prevalente de los derechos de los niños, ordenada en el artículo 44 de la Constitución Política. Esto ha llevado a la Corte Constitucional Colombiana a concluir que *“dada su naturaleza eminentemente protectora, el proceso de adopción debe estar orientado ante todo por la búsqueda del interés superior del menor, el cual se debe aplicar como parámetro de interpretación de todas las normas aplicables”*

**5.2. No existe el registro civil para los no nacidos.**

El registro civil es el instrumento tanto legal como administrativo por medio del cual el Estado reconoce los derechos y los deberes de los colombianos frente a la sociedad y la familia.

Los requisitos para realizar la inscripción son:

Acudir a cualquier Registraduría con el niño, para tomarle las huellas.

- Si el bebé tiene un mes de nacido o menos, llevar el certificado de nacido vivo expedido por el centro hospitalario.
- La inscripción en el registro civil es gratuita.

Según el Decreto 1260 de 1970 en el Artículo 45, la inscripción en el registro la deben realizar el padre o la madre del recién nacido, también lo pueden realizar los abuelos, bisabuelos o tatarabuelos

(ascendientes), los parientes mayores más próximos, el director o administrador del establecimiento público o privado en que haya ocurrido el nacimiento, la persona que haya recogido al recién nacido abandonado, el director o administrador del establecimiento que se haya hecho cargo del recién nacido o el propio interesado mayor de 18 años.

La Corte Constitucional ha enunciado que el no nacido carece del carácter de persona; por ende, la protección en el orden constitucional obedece a la protección de la mujer gestante y el deber de garantía de sus derechos. En la Sentencia C-355 de 2006 la Corte establece que *“El ordenamiento jurídico, si bien es verdad, que otorga protección al nasciturus, no la otorga en el mismo grado e intensidad que a la persona humana.”*

Según el Código Civil Artículo 288. La patria potestad es el conjunto de derechos que la ley reconoce a los padres sobre sus hijos no emancipados, para facilitar a aquellos el cumplimiento de los deberes que su calidad les impone. Corresponde a los padres, conjuntamente, el ejercicio de la patria potestad sobre sus hijos legítimos. A falta de uno de los padres, la ejercerá el otro. Los hijos no emancipados son hijos de familia, y el padre o madre en relación con ellos, padre o madre de familia.

La patria potestad es una institución jurídica creada por el derecho, no en favor de los padres sino en interés de los hijos no emancipados, para facilitar a los primeros la observancia adecuada de los deberes impuestos por el parentesco y la filiación. Desde este punto de vista, la patria potestad descansa sobre la figura de la autoridad paterna y materna, y se constituye en el instrumento adecuado para permitir el cumplimiento de las obligaciones de formación de la personalidad del menor, atribuidos en virtud de la relación parental, a la autoridad de los padres. La pérdida o suspensión de la patria potestad, por ser esta una institución jurídica constitucional y legalmente irrenunciable, intransferible, imprescriptible y temporal, debe ser decretada mediante sentencia por el Juez de Familia, sólo cuando se configure una de las causales taxativas contempladas en la ley.

Para solicitar la patria potestad es necesario contar con el Registro civil del menor, así como también los documentos de los padres para confirmar su filiación. Es muy grave que el presente proyecto de ley pase por encima de los derechos fundamentales de los menores al no contemplar en su articulado las modificaciones legales que debería tener presente la Registraduría Civil para la garantía constitucional al nombre y a tener una nacionalidad. En esa medida reiteramos que la renuncia a patria potestad para dar el consentimiento sobre el proceso de adopción tiene como uno de sus requisitos el registro civil que en el caso del nasciturus no es viable. Es decir, no existe manera de confirmar la filiación.

### 5.3. Barreras para acceder a una IVE.

Teniendo en cuenta estos conceptos, la mesa técnica con el ICBF y diálogos con organizaciones de mujeres y feministas, podemos concluir que las

principales barreras que representa este proyecto de ley para la interrupción voluntaria del embarazo son:

1. La intención de “proteger al no nacido”, ignorando que ya se encuentra protegido proporcionalmente y sus y que la Sentencia C-355 de 2006 la Corte establece que “El ordenamiento jurídico, si bien es verdad, que otorga protección al nasciturus, no la otorga en el mismo grado e intensidad que a la persona humana.” y la determinación de la existencia legal de la persona desde el nacimiento no viola el deber de protección de la vida desde la concepción.

2. Se presenta la opción de dar en adopción como una opción novedosa, cuando ya existe dentro de las opciones que el sistema de salud le debe ofrecer a las mujeres gestantes de un embarazo no deseado, y se presenta como una opción “mejor” que la IVE, ignorando que es un derecho protegido por la Corte Constitucional y que no debe existir ningún factor que coarte y manipule la decisión autónoma de las mujeres de interrumpir o no su embarazo.

3. El Programa de atención médica y psicológica significa una barrera adicional para que más mujeres o personas gestantes accedan de forma ágil y eficaz a una IVE, puesto que por un lado, la atención psicosocial no debe ser obligatoria. Además, teniendo en cuenta las barreras que las organizaciones y el Ministerio de Salud han identificado, es un escenario perfecto para la manipulación y desinformación que orille a las mujeres a optar por dar en adopción en vez de adoptar por miedo a ser juzgadas.

4. Reduce a las mujeres a simples vehículos para la reproducción destinados a la procreación. Esto va en contravía de lo que establece la Corte en su sentencia a C-355 del 2006, en la que se reconoce que “las mujeres son seres humanos plenamente dignos y deben ser tratados como tal y no como un instrumento de reproducción de la especie humana” ni se puede imponer contra su voluntad “servir de herramienta efectivamente útil para procrear.”

## 6. CONCEPTOS ENTIDADES

### - Concepto Ministerio de Salud

El 29 de noviembre del 2022, el Ministerio de Salud emitió su concepto sobre el articulado en el cual hace un llamado a tener en cuenta que el proceso de adopción es una medida de protección y restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes, bajo suprema vigilancia del Estado, que tiene como objetivo “El establecimiento de una verdadera familia como la que existe entre los unidos por lazos de consanguinidad, con los derechos y deberes que esto conlleva.” (Sentencia número C-562/95); por ello toda la institución está estructurada alrededor del interés superior de los y las menores, cuyos derechos prevalecen sobre los de todos los demás.

Se refiere al adoptabilidad del no nacido y la protección de la vida en gestación, y declara que la Sentencia C-533 del 2006 y SU-096 del 2018, entre otras, el Estado ampara la protección de la vida en

gestación de diversas formas, mediante la protección de la mujer gestante. Además, hace referencia a la Sentencia C-327 de 2016 en la cual se examinó el artículo 90 del Código Civil, relativo a la existencia legal de las personas, y se concluyó lo siguiente:

“La Corte considera que, en esta oportunidad, el marco constitucional obliga a reiterar dichos precedentes, que son plenamente aplicables al estudio de constitucionalidad de la expresión aquí demandada. Por lo anterior, la Corte en esta ocasión resalta nuevamente que de acuerdo con los parámetros del bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia constitucional, la protección del valor de la vida no impone el reconocimiento de la vida prenatal, como titular de los derechos de las personas desde la concepción. Ni implica un desconocimiento del deber de protección de la vida en potencia, a pesar de lo cual, tal garantía envuelve un carácter gradual e incremental.

Las disposiciones del derecho civil han capturado dicha diferencia, al establecer que la existencia legal de la persona se da con el nacimiento, lo cual la habilita como sujeto efectivo de derechos y, por lo tanto, del derecho fundamental a la vida. Lo anterior no significa que no se proteja al que está por nacer; no obstante, su protección es diferente, pues parte desde el interés del Estado en proteger la vida como un valor. Así, la determinación de la existencia legal de la persona desde el nacimiento se encuentra acorde con los deberes de protección del valor de la vida, ya que tiene en cuenta el deber de garantía de los derechos fundamentales de las mujeres.

Dicha relación está sujeta a los principios de proporcionalidad y razonabilidad. En otras palabras, la determinación de la existencia legal de la persona desde el nacimiento no viola el deber de protección de la vida desde la concepción, en los términos textuales del artículo 4.1. de la Convención Americana, ya que la vida como valor es un bien constitucionalmente relevante, pero no tiene un carácter absoluto, sino que tiene protección gradual e incremental según su desarrollo. En consecuencia, la expresión acusada protege, además de la vida, otros derechos en juego, como los derechos reproductivos de las mujeres, que han sido reconocidos y garantizados de forma reiterada por esta Corporación.

Por lo tanto, una lectura sistemática del bloque de constitucionalidad establece que la determinación de la existencia legal de la persona desde el nacimiento no viola el artículo 93 de la Constitución y 4.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos”.

La Corte Constitucional ha enunciado que el no nacido carece del carácter de persona; por ende, la protección en el orden constitucional obedece a la protección de la mujer gestante y el deber de garantía de sus derechos. En la Sentencia C-355 de 2006 la Corte establece que “El ordenamiento jurídico, si bien es verdad, que otorga protección al nasciturus, no la otorga en el mismo grado e intensidad que a la persona humana.”

Por otra parte, hace comentarios específicos al articulado. Frente a los artículos 1° y 5°, en los que se presenta el objeto de la ley y se propone el programa de asistencia médica y psicológica para “embarazos

en crisis” o no deseados, recuerda que en Colombia ya existen disposiciones asociadas a la atención de las mujeres antes, durante y después del parto en pro de sus derechos sexuales y reproductivos, como la promoción permanente de y articulada con el propósito de garantizar los derechos ligados a la sexualidad y la reproducción con enfoque de género y diferencial (Resolución 1841 de 2013), una política que se fundamenta en el enfoque de derechos sexuales y reproductivos desde la promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación (PNSDSR, 2014), rutas especiales para la población materno-perinatal centrada en los servicios de forma integral que aborda aspectos médicos y biopsicosociales que responden a las necesidades y preferencias de la mujer gestante (RIAS), el reconocimiento de las mujeres gestantes como sujetos de protección especial que imparte acciones tendientes para que se fortalezcan las acciones que fortalezcan su atención ginecobstétrica de forma preferencial (Circular 016 dirigida a las Direcciones de Salud, Entidades Administradoras y Entidades prestadoras de servicios de Salud), y acciones para convertir en temas prioritarios la humanización, coordinación y transparencia en los servicios de salud de mujeres gestantes (Plan Nacional de Mejoramiento de Calidad 2016-2021).

Por esta razón, si el Ministerio de Salud considera que ya se cuenta con un conjunto de disposiciones y lineamientos orientados a garantizar una atención en salud para las mujeres gestantes, y que al generar lineamientos que hagan distinción frente a los embarazos no deseados, generaría escenarios de distorsión e inequidad si se considera que esa atención debe ser gratuita mientras que las demás gestantes deberán atenerse a o que establece el SGSSS.

Frente a los artículos 2°, 3°, 4° y 6°, enfatiza de nuevo que el Ministerio de Salud no reconoce dichas propuestas, porque no se ajusta con el marco normativo reconocer la vida en gestación la titularidad de los derechos que van aparejados con la adopción, ya que se protege la vida en formación a través de la mujer embarazada, no porque se le reconozca al “no nacido” la titularidad de ciertos derechos o atributos.

Además, el plantear el dar en adopción como opción mecanismo para que la mujer no acceda a una Interrupción Voluntaria del Embarazo, la Corte Constitucional se ha pronunciado y estableció que las mujeres no pueden ser obligadas a asumir comportamientos heroicos o a ofrendar su vida o su salud para la continuación del embarazo, ya que se les estaría asimiento como simples herramientas destinadas a la procreación. Y se estableció que las mujeres tienen derecho a conocer las opciones que tienen: continuar su embarazo, acceder a una IVE o dar al recién vivo en adopción (C-355 del 2006).

También se refiere a la importancia del mes de consentimiento para que la mujer pueda dar al recién vivo en adopción, ya que este tiempo no solo permite que en efecto se dé la existencia física de la persona, sino que busca garantizar que la mujer pueda tomar una decisión informada, libre de presiones e injerencias sobre su vida privada y que pueda ser orillada a que lleve a cabo la gestación, hecho que ocurrirá

independientemente del tiempo que dure el proceso de adopción y que podría implicar injustificadamente que asuma riesgos relacionados con el embarazo.

Por estas razones, el Ministerio de Salud dio concepto negativo y concluyó que continuar con el curso de este proyecto de ley devendría inconveniente, toda vez que resulta inconveniente a varias disposiciones señaladas por la Corte Constitucional al reconocer titularidad al no nacido, y tampoco resulta viable encauzar regulaciones ya previstas implementadas por el mismo Ministerio de Salud en funciones del SGSSS.

## 7. CONCEPTOS ORGANIZACIONES

### - *Concepto de Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres*

La Mesa por la Salud y Vida de las Mujeres es una organización que defiende los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, especialmente el derecho a la Interrupción Voluntaria del Embarazo. Emiten su concepto ya que consideran que este proyecto no cuenta con enfoque de género e ignora la realidad de los niños, las niñas y los adolescentes que están esperando ser adoptados.

En primer lugar, esclarecen cómo es el proceso de adopción en Colombia, y recuerdan que el Código de infancia y adolescencia (Ley 1098 del 2006, el artículo 53) establece que la adopción tiene como objetivo el restablecimiento de derechos para aquellos menores de edad que se encuentran en estado de vulnerabilidad necesitando protección especial del Estado. Es importante tener en cuenta que el ICBF reporta que la cifra de menores de edad en el sistema de adopción se reduce gradualmente de manera anual. Actualmente, solo 891 menores de edad fueron entregados en adopción y más de 3000 permanecen en custodia del ICBF e instituciones autorizadas para el proceso de adopción.

Respecto a la protección del no nacido, afirma que este sí tiene una protección constitucional, aunque esta no equivale a la totalidad de derechos fundamentales puesto que este no ostenta la categoría de persona, por lo que hay una vulneración directa a derechos fundamentales primarios que amerite la intervención del Estado para su adoptabilidad. Así que, en sentido estricto, no hay una necesidad jurídica al restablecimiento de derechos del que está por nacer porque sus derechos se encuentran en estado en suspenso y no se ven amenazados, violados o vulnerados.

Por otra parte, teniendo en cuenta que el proceso de restablecimiento de derechos de menores de edad, no es un procedimiento sencillo y ágil debido a las investigaciones y estudios que debe hacer el ICBF para corroborar que el hogar al cual se ubicará al o la menor es el ideal, la iniciativa no establece tiempos o plazos de adopción, con lo cual se estaría condicionando a la gestante a dar a luz y esperar a que la adopción sea completada para poder entregar al menor o, por el contrario, se estaría permitiendo la práctica de estudios deficientes abriendo la posibilidad de colocar al menor en riesgo al colocarlo en un hogar y una familia que no cumple con los requerimientos para su cuidado.

Frente a la autonomía corporal y reproductiva de las mujeres, la Mesa enfatiza que este proyecto no le está

brindando más opciones a las mujeres con embarazos no deseados, sino que coarta la decisión de las mujeres en decidir si quieren llevar a término un embarazo, dar a luz y maternar, porque a la realidad la adopción desde el vientre materno permitiría libremente que terceros traten de imponer, coaccionar, intimidar y amenazar a las gestantes para que escojan la adopción desde el vientre como una “mejor” opción en comparación con la IVE, incluso si esto significa sacrificar sus derechos fundamentales. Esto iría en contra de lo que ha establecido la Corte en la Sentencia SU-098 del 2018 que reconoce el derecho a la autodeterminación reproductiva como parte del marco constitucional de los derechos sexuales y reproductivos.

La organización hace un llamado a tener en cuenta que la Corte Constitucional en sentencia C-355 del 2006, estableció que “las mujeres son seres humanos plenamente dignos y deben ser tratados como tal y no como un instrumento de reproducción de la especie humana” ni se puede imponer contra su voluntad “servir de herramienta efectivamente útil para procrear.”

La Mesa concluye su concepto diciendo que “Más que una alternativa, el proyecto de ley convierte y reduce a las mujeres en una herramienta de reproducción sin otra opción que llevar un embarazo a término sin importar su salud mental y física, sin tomar en cuenta la fundamentación detrás de las causales de despenalización vigentes que protegen derechos fundamentales y atienden a las necesidades de las gestantes de cuidar su bienestar físico y mental (...) Es recomendable que este proyecto de ley se archive, en tanto no es la mejor medida para garantizar un acceso a la IVE y la protección de los derechos de los menores de edad.”

### - *Concepto Oriéntame*

La Fundación Oriéntame es una entidad reconocida y de gran importancia en nuestro país que presta servicios de salud sexual y reproductiva, entre ellos la interrupción voluntaria del embarazo, y que emite un concepto porque este proyecto de ley involucra directamente las actividades que realizan.

En primer lugar, recuerdan la importancia de recordar que la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo humanizado y sin barreras como parte de los derechos humanos, en razón a la interdependencia con derechos fundamentales consagrados sustantivamente en la Constitución. Además, la Corte se ha pronunciado para declarar que resulta excesivo exigir el sacrificio de la vida ya formada, esto es, la vida de la mujer o la persona con posibilidad de gestar, por la protección de la vida en formación o una expectativa de vida, es decir, la vida del nasciturus, y en ese sentido el Estado no puede exigir a un particular, en este caso a la mujer embarazada o la persona con posibilidad de gestar, asumir sacrificios heroicos, tomar decisiones por medio de la coerción y ofrendar sus propios derechos para el beneficio de otras personas o del interés general (Sentencia C - 355 de 2006).

Por otra parte, la Corte consideró que la exigencia de llevar a término un embarazo no deseado, sin saber si el producto de este embarazo nacería vivo, significa someter a la mujer o persona gestante a tratos crueles

inhumanos y degradantes que afectan su dignidad humana, y el consentimiento es fundamental para la creación de una nueva vida. Por lo tanto, a las mujeres y a las personas con posibilidad de gestar no se les puede considerar como simples objetos de procreación, pues esto vulnera por completo su dignidad humana.

El proyecto de ley se refiere a las mujeres con embarazos no deseados como “madres”, de manera que la Fundación Oriéntame precisa que, teniendo en cuenta que esas personas no desean materner ese embarazo, nombrarlas así alimenta los estereotipos de género que han indicado históricamente que la única finalidad o proyecto de vida de las mujeres es la reproducción.

La organización hace énfasis en que este proyecto de ley plantea que es necesario permitir la adopción desde el vientre para que las mujeres puedan tener “otras opciones”; sin embargo, la normativa vigente establece que se debe informar a las mujeres de las opciones que tienen y entre esas ya se encuentra la opción de dar en adopción, junto con la de continuar con el embarazo o la de acceder a una IVE.

Adicionalmente, si bien el proyecto propone que la iniciativa significaría garantizarles el derecho a las mujeres a decidir libremente, la organización afirma que han podido identificar que actualmente no se les está brindando toda la información a las mujeres o personas con capacidad de gestar, además de que se presentan demoras injustificadas en la autorización del servicio de IVE, negación de intermediación por no tener convenio con la entidad, barreras administrativas por desconocimiento normativo y juicios de tipo moral por parte de funcionarios de las EPS.

Para ilustrar estas barreras, presentan casos de la vida real que han sido atendidos desde el movimiento Causa Justa y la Mesa por la Salud y la Vida de las Mujeres, sobre 9 barreras:

1. Desconocimiento del nuevo marco legal por parte del personal de salud,
2. Desatención al derecho a la información por parte de las entidades de salud.
3. Solicitud de requisitos innecesarios para acceder a la IVE.
4. Falta de respuesta o una respuesta tardía ante las solicitudes de interrumpir un embarazo.
5. Uso inconstitucional de la objeción de conciencia, Interpretaciones restrictivas del nuevo marco legal
6. Interpretaciones restrictivas del nuevo marco legal.
7. Falta de adecuación en los protocolos internos de atención en las instituciones de salud.
8. Fallas en el sistema de referencias médicas,
9. Violencia o tratos discriminatorios en los servicios de salud.

En ese sentido, la Fundación Oriéntame considera que la propuesta de proyecto de ley no solo desconoce la realidad del país y cómo actualmente se vulnera el derecho a la información y al acceso a la IVE, sino que generaría aún más barreras a las mujeres y personas con posibilidad de gestar que han tomado de forma libre y consciente la decisión de no continuar con ese

embarazo, al permitir que los centros de salud, que actualmente desconocen lo dicho por la Corte, nieguen las interrupciones bajo el presupuesto de que lo que deben hacer es dar en adopción al que está por nacer. Y hace un llamado a que los esfuerzos deben estar orientados a garantizar que se respete el derecho de las mujeres y las personas con posibilidad de gestar a acceder a una IVE y que se les informe de sus derechos, antes de hablar de una adopción del producto de la gestación.

Concluyen diciendo que el proyecto de ley no solo es inconstitucional, sino que implicaría que se modifiquen leyes, que haga un cambio de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, regresando así a una vulneración de los derechos de las mujeres y personas con posibilidad de gestar.

#### - *Concepto Causa Justa*

“Causa Justa” es un movimiento que busca la libertad y la autonomía reproductiva de todas las mujeres de Colombia sobre sus cuerpos y sus proyectos de vida; decidió emitir este concepto porque, de acuerdo con sus investigaciones y experiencia, el proyecto de ley atenta contra la autonomía de las mujeres y el derecho conquistado de acceso al aborto hasta la semana 24 de gestación.

Afirman que el Proyecto de ley desconoce el Derecho a la autonomía corporal y a la autodeterminación reproductiva de las mujeres porque desde el 2018 la Corte Constitucional reconoció el derecho a la autodeterminación reproductiva como parte del marco constitucional de los derechos sexuales y reproductivos. La autodeterminación reproductiva de las mujeres, niñas y adolescentes, se da en el contexto de la reivindicación de la libertad, autonomía sexual y reproductiva, y con esta iniciativa no se presenta una opción más para las mujeres, sino que, teniendo en cuenta el contexto actual colombiano, significaría que terceros traten de imponer, coaccionar, intimidar y amenazar a las gestantes para que escojan la adopción desde el vientre como una “mejor” opción en comparación con la interrupción voluntaria del embarazo.

Por otro lado, esta iniciativa convierte y reduce a las mujeres a una herramienta de reproducción sin otra opción que llevar un embarazo a término, ignorando que la Corte en la sentencia C-355 del 2006 estableció que “las mujeres son seres humanos plenamente dignos y deben ser tratados como tal y no como un instrumento de reproducción de la especie humana” ni son para “servir de herramienta efectivamente útil para procrear”.

Esta organización estuvo presente en la reunión que tuvimos como subcomisión, en la que, afirman, se evidenció que el objetivo del proyecto era presentar la adopción desde el vientre como mejor opción que el aborto, ya que era poner en riesgo la vida de las mujeres por la clandestinidad, pero ignoran la sentencia C-055 que despenalizó el aborto hasta la semana 24 y que contribuye a disminuir el acceder a la clandestinidad, y que además esa inseguridad es producto del uso abusivo del derecho penal para regular las decisiones reproductivas de las mujeres y que aunado a las cargas

sociales impuestas sobre la reproducción lleva a las mujeres a acceder a métodos inseguros.

Hacen énfasis en recordar que “La Corte en sentencia C-055 estableció que el Congreso tiene un límite en su competencia legislativa y es la prohibición expresa de imponer barreras directas o indirectas a la IVE, y este tipo de iniciativas no avanzan en la protección de los derechos de las mujeres sino todo lo contrario, retroceden y continúan considerando que las mujeres no son receptoras de derechos humanos ni de derechos fundamentales.”

Precisan también, que dar en adopción ya es una opción regulada por el Código de Infancia y Adolescencia —Ley número 1098 del 2006— en el artículo 53 que contempla la adopción como un mecanismo que restablece los derechos para aquellos menores de edad que se encuentran en situación de vulnerabilidad y necesitan de una protección especial del Estado. Y esta opción debe ser enunciada dentro de la información que reciben las mujeres gestantes con un embarazo no deseado que acuden a un servicio médico, entonces resulta confuso de la lectura del proyecto que se pretenda presentar la adopción como algo “novedoso” en el ordenamiento jurídico.

Frente a la protección del no nacido, reconocen que la adopción desde el vientre genera un reconocimiento que no es admisible dentro del ordenamiento jurídico colombiano. El concepto de la existencia legal de la persona ha sido objeto de revisión de la Corte Constitucional desde el año 1995 en sentencia C-591, cuando dictaminó que en Colombia no es posible establecer que la existencia legal de la persona principia desde la concepción, y ha sido reiterado por la sentencia C- 327 del 2016, C- 341 del 2017 y recientemente en el año 2022 cuando en sentencia C-055. El nasciturus no es persona dentro del ordenamiento jurídico y su protección es gradual pero no absoluta, y no ostenta derechos fundamentales

Sobre el Programa de asistencia médica y psicológica para mujeres con embarazos no deseados, la organización es muy clara en establecer que ya hay rutas y lineamientos que atiendan las necesidades de las gestantes desde los derechos humanos y respetuoso con el bloque constitucional y normativo de la Interrupción Voluntaria del embarazo.

“La Resolución 3280 del 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social “por medio de la cual se adopta el lineamiento técnico y operativo para la Promoción de la Salud y la Ruta Integral de Atención en Salud para la Población Materno Perinatal (RIAMP)” dispone todas las observaciones y lineamientos que todos los actores que intervienen la prestación de servicios de salud deben seguir en la atención y cuidado integral de las mujeres en edad fértil, gestantes, hijos e hijas y su familia, y le apunta a la preparación para el parto y puerperio con el fin de disminuir la morbilidad y mortalidad materna, perinatal e infantil, y garantizar el ejercicio y garantía de los derechos sexuales y reproductivos de forma segura y oportuna, abarcando la prevención de riesgos y de atenciones inseguras”.

Según la RIAMP, ante embarazos no deseados, quienes intervienen en la prestación de servicios de salud pueden ofrecer

- La IVE e iniciar la ruta descrita en el numeral 4.2 de la RIAMP la cual fue recientemente actualizada por la Resolución 051 del 2023 y su anexo técnico del Ministerio de Salud.

- La continuación del embarazo y seguir la ruta con los servicios descritos del numeral 4.3 al 4.9 de la RIAMP.

- La adopción como una alternativa y adelantar el trámite, lo que se describe en el numeral 4.3.3 de la RIAMP, en el Art. 8.1 de la R. 051/23 y en el anexo técnico a la R.051/23 en el numeral 4.2.1

Además, expresan que ese programa podría significar una barrera adicional para las mujeres que quieran acceder a una IVE, ya que no establece que se debe hacer de manera voluntaria, libre de violencias, coacciones e injerencias de terceros. “La atención psicosocial nunca debe ser obligatoria, porque en esos espacios en donde las pacientes se encuentran más vulnerables y expuestas pueden ser juzgadas, violentadas, presionadas e influenciadas por aquellos profesionales de la medicina para que continúen con la maternidad”.

Agrega que el proyecto falla en reconocer la situación de los menores de edad que ya están en situación de adoptabilidad, puesto que plantea que la adopción desde el vientre tendrá prioridad frente a la adopción convencional y eso implicaría posibles afectaciones a los derechos de los menores de edad que están en este momento en situación de adoptabilidad. “Pone en una situación peor a aquellos menores con dificultades para ser adoptados, vulnerando derechos fundamentales de los menores en situación de adoptabilidad que ya nacieron, al no permitirles el goce de los derechos fundamentales a la familia (art. 42), la vida (art. 11), la salud (art. 11, sentencia T-760 del 2008 y Ley Estatutaria 1751 del 2015), los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes (art. 44), la dignidad (art. 1) e igualdad (art. 13).”

Por todo lo anterior, la organización concluye que el proyecto de ley no cuenta con enfoque de género ni diferencial, la propuesta de proyección al no nacido va en contra del ordenamiento jurídico, desconoce la normativa vigente sobre la adopción y deja vacíos legales que dejan desprotegidas a las mujeres gestantes. Afirma que “El proyecto de ley es un obstáculo al derecho al aborto reconocido desde el año 2006 y que recientemente se amplió y consolidó con la sentencia C-055 del 2022, la cual reforzó que las mujeres, niñas, adolescentes y personas con capacidad de gestar tienen una libertad para decidir sobre su cuerpo y reproducción en el marco de la autodeterminación reproductiva, y que cualquier circunstancia que limite esto de manera directa o indirecta, es inconstitucional. La adopción desde el vientre impone barreras al acceso a la IVE, porque se “vendería” como una opción menos gravosa que abortar (...) se recomienda darle archivo al Proyecto de Ley 037 del 2021.

## **8. COMENTARIOS AL ARTICULADO PROPUESTO EN EL INFORME DE PONENCIA**

Conforme al texto sugerido por los autores del proyecto de ley en el informe de ponencia, las representantes que firmamos este informe presentamos el siguiente cuadro comparativo con comentarios:

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	COMENTARIO
<p>“Por medio de la cual se autoriza la adopción desde el vientre materno, se crea el Programa Nacional de Asistencia Médica y Psicológica para Mujeres en Estado de Embarazo en Crisis o No Deseado y se dictan otras disposiciones”.</p>	
<p>Artículo 1º. <i>Objeto de la ley.</i> El objeto de la presente ley es autorizar la adopción desde el vientre materno, en casos de adopción al interior de Colombia, otorgando alternativas a las mujeres que se encuentren en estado de embarazo en crisis o no deseado. De igual forma se crea el Programa Nacional de Asistencia Médica y Psicológica para Mujeres en Estado de Embarazo en Crisis o No Deseado.</p> <p>Esta ley no tiene por objeto autorizar ni regular la maternidad subrogada</p>	<p>El artículo es inconstitucional porque define el objeto de una ley cuya finalidad es otorgar alternativas al goce de un derecho fundamental de las mujeres como lo es la IVE y no se fundamenta en la adopción que es un mecanismo de restablecimiento de derechos para los niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Aunado a lo anterior, ningún artículo define los conceptos “embarazo en crisis” o “embarazo no deseado” de tal forma que se explique cuál es la diferencia de estos supuestos tipos de embarazo frente a aquellos que están cobijados por la IVE.</p> <p>Cabe destacar que tanto en la Plenaria del 29 de marzo de 2023 como en las reuniones de subcomisión se presentaron argumentos por parte de los defensores del proyecto de ley que reconocían que el proyecto sí busca desincentivar la IVE, es decir, desincentivar un derecho de las mujeres, convirtiéndose en una norma regresiva en materia de aplicación de derechos.</p> <p>En particular, el Representante Óscar Villamizar sostuvo: “no es cierto que sea un proyecto regresivo, yo veo mujeres empujándose en las calles exigiendo sus derechos, pidiéndole a este Congreso que no acaben con la vida de los animales, <b>pero cuando se vienen estos proyectos para que no acaben con la vida de los que no están por nacer</b>, se sienten aludidas y atropelladas en sus derechos. Pues no señoras. Aquí hay quienes pensamos en los que están por nacer”.</p> <p>La Representante a la Cámara Yélica Sugein Acosta dijo “<b>¿cuántos abortos estamos nosotros, con esta ley, evitando?</b>”</p> <p>El Representante Carlos Felipe Quintero también reveló la naturaleza del proyecto para plantear su respaldo al mismo: “Es que yo no alcanzo a entender cómo es posible que con este Proyecto de ley le estamos brindando una alternativa a la mujer de decidir si pone en adopción al hijo que lleva en su vientre. <b>Es mucho mejor eso que el aborto</b>, pero no la estamos obligando. <b>El proyecto de ley es una alternativa para salvar una vida... le estamos dando un salvavidas a esa vida... no seamos tan obtusos que la única alternativa que tiene es abortar”</b></p> <p>El Representante Miguel Polo Polo sostuvo que “sí prefiero y sí estoy de acuerdo con este proyecto de ley, y yo sí prefiero que se entregue un bebé en adopción desde el vientre a que se descuartice y que esa descuartización (SIC=)de ese niño en el vientre sea financiada por recursos públicos que después se van a ir a parar a una compañía privada... Yo sí prefiero apoyar este proyecto de ley porque yo sí defiendo la vida”</p> <p>Las anteriores, entre otras.</p> <p>Así las cosas, la argumentación de quienes defendieron la iniciativa claramente busca desincentivar la IVE y no promover la adopción de menores.</p>
<p><b>Artículo 2º.</b> Modifíquese el artículo 63 de la Ley 1098 de 2006 —Código de la Infancia y la Adolescencia—, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 63. Procedencia de la Adopción.</b> Sólo podrán adoptarse los menores de 18 años declarados en situación de adoptabilidad o aquellos cuya adopción haya sido consentida previamente por sus padres, incluidos aquellos que están por nacer, caso en el cual sólo procederá la adopción dentro del territorio nacional.</p> <p>Si el menor tuviere bienes, la adopción se hará con las formalidades exigidas para los guardadores.</p> <p>La adopción desde el vientre materno confiere el estado de hijo al adoptado, con las condiciones previstas en este Código, y extingue los vínculos jurídicos con la familia de origen. El adoptado tiene en la familia adoptiva los mismos derechos y obligaciones de todo hijo</p>	<p>En el régimen jurídico colombiano la adopción se contempla como un proceso cuyo fin es el restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes, artículo 73 del Código de infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006.</p> <p>En ese orden de ideas, la norma contempla otorgarle la condición de <b>persona vulnerable</b> a aquellos no nacidos que: por una parte, conforme al artículo 90 del Código Civil, no son personas; y por otra parte, presumir la vulneración de derechos de menores desde antes de nacer, asignándole una carga de vulneración al no nacido.</p> <p>Al conferirle el estado de hijo adoptado desde un mes después del perfeccionamiento del parto, la norma acelera el tiempo de “restablecimiento de derechos” del no nacido, vulnerando los derechos a la igualdad (artículo 13 CP) y debido proceso (artículo 29 CP) de las personas menores de edad cuyos derechos han sido afectados y tienen que pasar mínimo por un proceso de 12 meses para que puedan ser adoptados. En ese orden de ideas, la interpretación sistemática del inciso tercero de este artículo, junto con el artículo 4, materializan la priorización de las adopciones de no nacidos sobre menores nacidos.</p> <p>La (Figura número 1), cuya fuente es la Subdirección de Adopciones del ICBF, claramente indica que el tiempo mínimo de un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos —PARD— es de 12 meses, mientras que el tiempo propuesto por el articulado es menor a dichos 12 meses, creando mecanismos preferentes para la adopción de no nacidos y no de personas nacidas y vulneradas.</p>



TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	COMENTARIO
<p><b>Artículo 3º.</b> Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia –, el cual quedará así:</p> <p>“<b>Artículo 66. Del Consentimiento.</b> El consentimiento es la manifestación informada, libre y voluntaria de dar en adopción a un hijo o hija por parte de quienes ejercen la patria potestad ante el Defensor de Familia, quien los informará ampliamente sobre sus consecuencias jurídicas y psicosociales. Este consentimiento debe ser válido civilmente e idóneo constitucionalmente. Para que el consentimiento sea válido debe cumplir con los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que esté exento de error, fuerza y dolo y tenga causa y objeto lícitos.</li> <li>2. Que haya sido otorgado previa información y asesoría suficientes sobre las consecuencias psicosociales y jurídicas de la decisión.</li> </ol> <p>Es idóneo constitucionalmente cuando quien da el consentimiento ha sido debida y ampliamente informado, asesorado y tiene aptitud para otorgarlo. Se entenderá tener aptitud para otorgar el consentimiento un mes después del día del parto o durante el periodo de gestación otorgándole a la madre la opción de un acompañamiento médico y psicológico.</p> <p>A efectos del consentimiento para la adopción, se entenderá la falta del padre o la madre, no solamente cuando ha fallecido, sino también cuando lo aqueja una enfermedad mental o grave anomalía psíquica certificada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.</p> <p>No tendrá validez el consentimiento que se otorgue en relación con adoptantes determinados, salvo cuando el adoptivo fuere pariente del adoptante hasta el tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o que fuere hijo del cónyuge o compañero permanente del adoptante.</p> <p>Quien o quienes expresan su consentimiento para la adopción podrá revocarlo dentro del mes siguiente a su otorgamiento y el consentimiento del hijo que está por nacer podrá revocarlo hasta un mes después del parto.</p> <p>Los adolescentes deberán recibir apoyo psicosocial especializado por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para que puedan permanecer con su hijo o hija, o para otorgar el consentimiento libre e informado. El consentimiento del padre o madre menor de dieciocho (18) años tendrá validez si se manifiesta con el lleno de los requisitos establecidos en el presente artículo. En este caso estarán asistidos por sus padres, o personas que los tengan bajo su cuidado y por el Ministerio Público”.</p>	<p>El artículo es inconstitucional porque reglamenta alternativas al goce de un derecho fundamental de las mujeres como lo es la IVE.</p> <p>Así las cosas, este artículo es el principal ejemplo de que el articulado del proyecto, antes que promover la adopción de menores vulnerados y con necesidad de que se le garantice el restablecimiento de sus derechos, busca crear alternativas al aborto.</p> <p>En materia de derecho internacional, encontramos que la Convención de La Haya en su artículo 4º, señala que las adopciones internacionales consideradas por el Convenio sólo pueden tener lugar cuando las Autoridades competentes del Estado de origen: “<i>c) se han asegurado de que (...) 4) el consentimiento de la madre, cuando sea exigido, se ha dado únicamente después del nacimiento</i>”.</p> <p>A su vez, la Corte Constitucional en <b>sentencias T- 510 de 2003 y C-741 de 2015</b> afirmó que tanto en la normativa internacional como la nacional el consentimiento se otorga <b>es una vez ha nacido la persona y no antes</b>. Lo anterior, toda vez que los cambios y transformaciones físicas y psíquicas, debido a cambios hormonales, producto del embarazo, llevan a que las mujeres terminan revocando mayoritariamente la solicitud de adopción cuando vive el proceso del embarazo y da a luz.</p> <p>En otras palabras, los efectos físicos y psíquicos del embarazo tienen una importante incidencia en que no se materialice la adopción y no se permita la IVE en momento oportuno.</p>
<p><b>Artículo 4º. Principio de Celeridad.</b> El procedimiento de adopción del hijo o hija que se encuentre por nacer tendrá prioridad frente a los demás procesos de adopción en aquellos casos de embarazo en crisis o no deseado y en razón a la vulnerabilidad del menor.</p>	<p>La interpretación sistemática del inciso tercero del artículo 2 propuesto, junto con este artículo, materializan la priorización de las adopciones de no nacidos sobre menores nacidos. En particular, porque no se podría reglamentar el procedimiento de adopción desde el vientre de manera distinta a la de adelantar los términos de este con respecto a los de los procesos de restablecimiento de derechos vigentes al momento de la eventual vigencia de este proyecto de ley.</p> <p>Conforme a lo anterior, se vulneran los derechos a la igualdad (artículo 13 CP) y debido proceso (artículo 29 CP) de las personas menores de edad cuyos derechos han sido afectados y tienen que pasar mínimo por un proceso de 12 meses para que puedan ser adoptados.</p>

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	COMENTARIO
<p><b>Artículo 5°. Programa Nacional de Asistencia Médica y Psicológica para Mujeres en Estado de Embarazo en Crisis o No Deseado.</b> Créese el Programa Nacional de Asistencia Médica y Psicológica para Mujeres en Estado de Embarazo en Crisis o No Deseado, el cual será liderado por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y que brindará asistencia médica y psicológica gratuita a las mujeres que se encuentren en estado de embarazo no deseado o en crisis. En el marco de este programa se prestará la asistencia para las mujeres en estado de embarazo en crisis o no deseado que decidan dar en adopción al menor no nacido.</p> <p>El programa deberá ser implementado con la asistencia de las Secretarías de Salud de las Entidades Territoriales, o quien haga sus veces, y deberá materializarse en políticas públicas de acompañamiento a las mujeres en estado de embarazo en crisis o no deseado y a las familias adoptantes.</p> <p>El Programa Nacional de Asistencia Médica y Psicológica para Mujeres en Estado de Embarazo en Crisis o No Deseado emitirá un sistema de alertas entre las Instituciones prestadoras de Salud, Entidades Promotoras de Salud, Instituciones Educativas, Personerías, Procuradurías delegadas, alcaldías municipales, y demás entidades interesadas, para monitorear posibles casos de embarazos en crisis o no deseados y brindar la información clara y oportuna sobre la alternativa de la adopción en el vientre materno.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, con la asistencia técnica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, reglamentará este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p>	<p>El artículo es inconstitucional porque crea un programa de atención médica y psicosocial para atender dos tipos de embarazos que en nada distan de aquellos que pueden ser interrumpidos voluntariamente en ejercicio de los derechos de las mujeres a decidir sobre sus cuerpos.</p> <p>En la práctica, sería un programa para crear alternativa al ejercicio de derechos de las mujeres y no para desarrollar los mismos.</p>
<p><b>Artículo 6°. Reserva.</b> Toda la información que se maneje por parte de las entidades que intervienen en la ejecución de lo dispuesto por esta ley deberá administrarse bajo absoluta reserva, so pena de la aplicación de las faltas disciplinarias correspondientes.</p>	
<p><b>Artículo 7°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	

**8. Conclusión y recomendaciones**

En conclusión, el objetivo de este proyecto es reconocer derechos para el no nacido, restringir los derechos conquistados por las mujeres y vulnerar los intereses superiores del niño y niña, por lo que se le recomienda a la Plenaria no votar el articulado para continuar el debate en el Senado de la República. Además, de realizar una audiencia pública para escuchar al conjunto de la sociedad civil y a las instituciones encargadas de la adopción.

A continuación, algunos de los argumentos que se expusieron a lo largo de este informe a modo de conclusión:

**1. Quiere cambiar el objetivo de la adopción.**

El objetivo de este proyecto de ley modifica la finalidad de la adopción afirmando que la adopción desde el vientre podría servir como opción para que las mujeres no accedan a la Interrupción voluntaria del embarazo - lo que significa una barrera adicional para el acceso al derecho a la IVE-, y que también sería una oportunidad para todos esos adultos y adultas que desean ser padres o madres, cuando la adopción debe enfocarse en el restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes, no en cumplir los deseos, que no son derechos, de quienes quieren ser padres o madres.

**2. Vulnera el derecho fundamental al nombre y a la nacionalidad de los niños, niñas y adolescentes.**

Para renunciar a la patria potestad es necesario contar con el Registro civil del menor, así como también los documentos de los padres para confirmar su filiación. Es muy grave que el presente proyecto de ley pase por encima de los derechos fundamentales de los menores al no contemplar en su articulado las modificaciones legales que debería tener presente la Registraduría Civil para la garantía constitucional al nombre y a tener una nacionalidad. En esa medida reiteramos que la renuncia a patria potestad para dar el consentimiento sobre el proceso de adopción tiene como uno de sus requisitos el registro civil que en el caso del nasciturus no es viable. Es decir, no existe manera de confirmar la filiación.

**3. Vulnera el principio de igualdad de los niños, niñas y adolescentes en situación de adoptabilidad.**

El proyecto de Ley propone darle prioridad a los procesos de adopción de los no nacidos sobre los procesos de los niños, niñas y adolescentes que ya nacieron y son sujetos de especial protección por el Estado. Esto vulnera el derecho a la igualdad en la que cada niño, niña y adolescente tenga las mismas oportunidades de tener una familia y permanecer con ella.

**4. Va en contra de nuestros derechos a la Interrupción Voluntaria del Embarazo y la autonomía reproductiva.**

La intención de “proteger al no nacido”, ignorando que ya se encuentra protegido proporcionalmente y que la Sentencia C-355 de

2006 la Corte establece que “El ordenamiento jurídico, si bien es verdad, que otorga protección al nasciturus, no la otorga en el mismo grado e intensidad que a la persona humana.”, y la determinación de la existencia legal de la persona desde el nacimiento no viola el deber de protección de la vida desde la concepción.

Se presenta la opción de dar en adopción como una opción novedosa, cuando ya existe dentro de las opciones que el sistema de salud le debe ofrecer a las mujeres gestantes de un embarazo no deseado, y se presenta como una opción “mejor” que la IVE, ignorando que es un derecho protegido por la Corte Constitucional y que no debe existir ningún factor que coarte y manipule la decisión autónoma de las mujeres de interrumpir o no su embarazo.

Reduce a las mujeres a simples vehículos para la reproducción destinados a la procreación. Esto va en contravía de lo que establece la Corte en su sentencia a C-355 del 2006, en la que se reconoce que “las mujeres son seres humanos plenamente dignos y deben ser tratados como tal y no como un instrumento de reproducción de la especie humana” ni se puede imponer en contra su voluntad “servir de herramienta efectivamente útil para procrear.”

##### 5. Revictimiza a las mujeres que tienen un embarazo no deseado.

El Programa de atención médica y psicológica significa una barrera adicional para que más mujeres o personas gestantes accedan de forma ágil y eficaz a una IVE, puesto que por un lado, la atención psicosocial no debe ser obligatoria, y además, teniendo en cuenta las barreras que las organizaciones y el Ministerio de salud han identificados, es un escenario perfecto para la manipulación y desinformación que orilla a las mujeres a optar por dar en adopción en vez de adoptar por miedo a ser juzgadas.

También presenta un sistema de Alertas Tempranas, que pretende que entre las Instituciones prestadoras de Salud, Entidades Promotoras de Salud, Instituciones Educativas, Personerías, Procuradurías delegadas, alcaldías municipales, y demás entidades interesadas, monitoreen posibles casos de embarazos no deseados y brindar la información clara y oportuna sobre la alternativa de la adopción en el vientre materno. Esto significa una persecución interinstitucional a mujeres vulnerables, puesto que se identificaría, perfilaría y perseguiría para estar pendientes de una decisión que debe ser individual, autónoma y libre de cualquier violencia, incluyendo la institucional.

##### 6. No tiene validez el consentimiento que otorgue una madre de dar en adopción a su hijo o su hija antes del nacimiento.

Una vez se inicia el embarazo, existen circunstancias que pueden llevar a una mujer

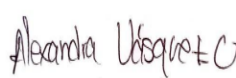
a considerar que la mejor opción para su futuro hijo, y también para el proyecto de vida de ella, es entregarlo en adopción. Sin embargo, con el paso de los días el embarazo trae innumerables cambios y transformaciones tanto físicas como psíquicas, debido a los cambios hormonales. Durante los nueve meses de embarazo, se altera el cuerpo en forma tal que las visiones y representaciones de sí misma se transforman. Los cambios que experimenta una madre la pueden llevar a ser otra en un sentido muy profundo, y quizá el ser que inicialmente fue motivo de rechazo, luego lo sea de ilusión, pues se considera que la madre en estas condiciones no puede ejercer libre y autónomamente, en forma plena, su voluntad.


Los consentimientos que se otorgan antes del nacimiento del menor, tienen un porcentaje alto de probabilidad de ser revocados. Un número considerable de madres cambian de opinión en estas circunstancias y solicitan que se revoque el consentimiento de dar a sus hijos en adopción. Que ello ocurra no es bueno para los menores ni para las madres, puesto que puede implicar nuevas rupturas y nuevas separaciones. Por eso, en esta materia la postura asumida por el Código de la Infancia y la Adolescencia concuerda con la política legislativa internacional, que busca evitar la inestabilidad de los consentimientos otorgados antes del nacimiento prohibiéndolos o simplemente dejándolos sin efectos y se le da a la mujer un tiempo para manifestar un consentimiento apto un mes después del día del parto.


##### 10. Proposiciones

Los abajo firmantes proponemos la eliminación de todos los artículos de esta iniciativa, por lo que presentaremos las proposiciones correspondientes el día que se agende el Proyecto de ley.


Cordialmente,


  
LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ  
OCHOA  
Representante a la Cámara

  
JENNIFER DALLEY PEDRAZA SANDOVAL  
Representante a la Cámara

  
SUSANA GÓMEZ CASTAÑO  
Representante a la Cámara

  
MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS  
Representante a la Cámara

  
ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN  
Representante a la Cámara

  
CAROLINA GIRALDO BOTERO  
Representante a la Cámara

# PONENCIAS

## INFORME PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 295 DE 2022

*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., abril 19 de 2023.

Honorable Representante:

AGMETH ESCAF TIJERINO

Presidente de la Comisión Séptima

Cámara de Representantes del Congreso de la República

E. S. D.

**Asunto: Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 295 de 2022, 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”.**

Respetado Presidente:


En los términos de los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 295 de 2022** “*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*”.

Atentamente,

  
Andrés Eduardo Forero Molina  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara  
Bogotá Distrito capital

  
María Eugenia Lopera Monsalve  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Antioquia

  
Héctor David Chaparro Chaparro  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Boyacá

  
Jorge Alexander Quevedo Herrera  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Guaviare

  
Juan Camilo Londoño Barrera  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Antioquia

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En atención a la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar INFORME DE PONENCIA POSITIVA para primer debate al **Proyecto de ley 295 de 2022 Cámara**, 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.*

La exposición de motivos que acompaña el proyecto se estructura de la siguiente manera:

- I. Síntesis del proyecto.
- II. Antecedentes del proyecto.
- III. Análisis de la iniciativa.
- IV. Marco constitucional y legal.
- V. Pliego modificador articulado
- VI. Declaratoria de conflicto de interés.
- VII. Proposición.

#### I. Síntesis del proyecto

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer un procedimiento imparcial, transparente y basado en el mérito, para la escogencia de los miembros e integrantes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Naturaleza	Proyecto de ley
Consecutivo	No. 295 de 2022 (Cámara) / No. 28 de 2021 (Senado)
Título	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.
Materia	Juntas de Calificación de Invalidez
Autor	H.S. Jesús Alberto Castilla Salazar
Ponentes	Andrés Eduardo Forero Molina, María Eugenia Lopera Monsalve, Héctor David Chaparro Chaparro, Jorge Alexander Quevedo Herrera y Juan Camilo Londoño Barrera.
Origen	Senado de la República.
Radicación	23/11/2022 (Cámara) – 20/07/2021 (Senado)
Estado	Primer debate Cámara

#### II. Antecedentes del Proyecto de ley

Este Proyecto de ley ha sido presentado en 3 ocasiones con texto idéntico para su discusión. Fue radicado en el Senado de la República en la Legislatura 2019-2020 con la autoría de los honorables Senadores *Jesús Alberto Castilla Salazar, Alexander López Maya, Jorge Enrique Robledo Castilla, Iván Cepeda Castro, Wilson Neber Arias Castillo, Aida Avella Esquivel, Gustavo Bolívar Moreno, Victoria Sandino Simanca Herrera, Griselda Lobo Silva, Julián Gallo Cubillos, Antonio Eresmid Sanguino*

Páez y los honorables Representantes *Jorge Alberto Gómez Gallego, David Ricardo Racero Mayorca, Omar de Jesús Restrepo Correa, Luis Alberto Albán Urbano, Carlos Carreño Marín* y cursó con el número 90 de 2019. En la Comisión Séptima de Senado fueron asignados como ponentes los honorables Senadores *Victoria Sandino Simanca, Alberto Castilla Salazar, José Aulo Polo Narváez, Nadya Georgette Blel Scaff, Laura Ester Fortich Sánchez, Eduardo Enrique Pulgar Daza, Manuel Bitervo Palchucan, Carlos Fernando Motoa Solarte, Aydeé Lizarazo Cubillos y Honorio Miguel Enríquez Pinedo* bajo el número 90 de 2019. El proyecto de ley obtuvo un concepto positivo del Ministerio del Trabajo suscribiendo así de manera unánime por los parlamentarios ponentes la ponencia positiva del proyecto, sin embargo, no pudo ser discutido en esta legislatura por lo que fue archivado.

El Proyecto fue nuevamente presentado en la Legislatura 2020-2021 en Senado con la autoría de los honorables Senadores *Alberto Castilla Salazar, Alexander López Maya, Iván Cepeda Castro, Jorge Enrique Robledo Castillo, Wilson Neber Arias Castillo, Gustavo Bolívar Moreno, Aída Yolanda Avella Esquivel, Victoria Sandino Simanca Herrera, Israel Zúñiga Iriarte, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Feliciano Valencia Medina, Pablo Catatumbo Torres, Griselda Lobo Silva, Gustavo Francisco Petro Urrego*, y los honorables Representantes *Jorge Gómez Gallego, Germán Navas Talero, David Racero Mayorca, César Pachón Achury, Luis Alberto Albán Burbano, Ángela María Robledo, Jairo Reinaldo Cala, Abel David Jaramillo Largo y Omar de Jesús Restrepo Correa*. El proyecto de ley quedó radicado con el número 109 de 2020 Senado y conto con ponencia positiva. Para esta ocasión se realizó una audiencia pública pero el proyecto no fue discutido en primer debate por lo cual fue archivado.

Finalmente, fue presentado nuevamente en la Legislatura 2021-2022 al cual se le asignó el número 28 de 2021 de Senado, que cuenta con un texto idéntico al que fue conciliado por los ponentes en el Proyecto de ley 109 de 2020 de Senado. Los autores del presente proyecto de ley son los honorables Senadores *Alberto Castilla Salazar, Alexander López Maya, Iván Cepeda Castro, Wilson Neber Arias Castillo, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Gustavo Francisco Petro Urrego, Gustavo Bolívar Moreno, Aída Yolanda Avella Esquivel, Victoria Sandino Simanca Herrera, Israel Zúñiga Iriarte, Julián Gallo Cubillos, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Sandra Ramírez Lobo Silva* y los honorables Representantes *Germán Navas Talero, David Racero Mayorca, César Pachón Achury, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Omar de Jesús 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*. Este proyecto surtió su primer y segundo debate en el Senado de la República, donde fue aprobado en la plenaria del 15 de noviembre de 2022 con un texto con modificaciones y que llegó a la Cámara de Representantes con el número 295 de 2022.

### III. Análisis de la iniciativa

1. Las Juntas de Calificación de Invalidez y la escogencia de sus miembros e integrantes

1. Las Juntas de Calificación de Invalidez son organismos del Sistema de la Seguridad Social Integral del orden nacional, de creación legal, adscritas al Ministerio del 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. Se rigen por el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, Decreto 1072 de 2015, Título 5, Capítulo 1.

En el proceso de calificación las Juntas Regionales califican en primera instancia la pérdida de capacidad laboral, el estado de invalidez y determinan su origen y a la Junta de Calificación Nacional le compete la resolución de las controversias que presentan las entidades de seguridad social, trabajadores y empleadores sobre el origen y la pérdida de la capacidad laboral en caso de accidentes y enfermedades de origen común o profesional y determinan si un trabajador es pensionado por invalidez o no es pensionado<sup>1</sup>.

La actuación de los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez estará regida por los principios establecidos en la Constitución Política, entre ellos, la buena fe, el debido proceso, la igualdad, la moralidad, la eficiencia, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad, la publicidad, la integralidad y la unidad. Su actuación también estará regida por la ética profesional, las disposiciones del Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional o norma que lo modifique o adicione<sup>2</sup>.

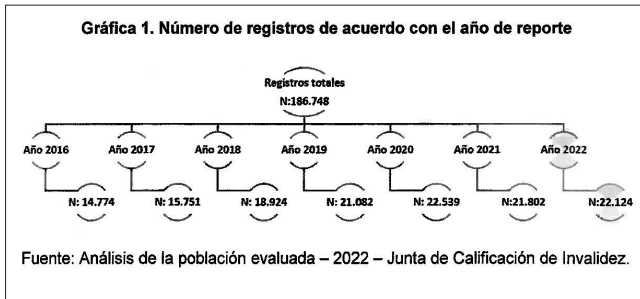
Las juntas que existen actualmente en el país son 16, más la junta nacional:

<b>JUNTA</b>
<b>ANTIOQUIA</b>
<b>ATLÁNTICO</b>
<b>BOGOTÁ Y CUND/CA</b>
<b>BOLÍVAR</b>
<b>BOYACÁ</b>
<b>CALDAS</b>
<b>HUILA</b>
<b>MAGDALENA</b>
<b>META</b>
<b>NARIÑO</b>
<b>NOTE DE SANTANDER</b>
<b>RISARALDA</b>
<b>SANTANDER</b>
<b>QUINDIO</b>
<b>TOLIMA</b>
<b>VALLE DEL CAUCA</b>
<b>JUNTA NACIONAL</b>

<sup>1</sup> <https://www.mintrabajo.gov.co/relaciones-laborales/riesgos-laborales/perfil-del-director/juntas-de-calificacion-de-invalidez>

<sup>2</sup> <https://www.mintrabajo.gov.co/relaciones-laborales/riesgos-laborales/perfil-del-director/juntas-de-calificacion-de-invalidez>

Ahora bien, según información de la Junta Nacional de Calificación de invalidez en su informe para el año 2022 se presentaron 22.124 casos (gráfica 1) que requirieron de su participación y concepto:



De igual forma la distribución de este número de personas por tipo de diagnóstico para el año 2022 es el siguiente:

CIE10	2022	
	Freq.	%
Síndrome del túnel carpiano	1.559	7,05
Síndrome de manguito rotatorio	1.257	5,68
Epicondilitis lateral	1.034	4,67
COVID-19 Virus identificado	792	3,58
Bursitis del hombro	765	3,46
Trastorno de disco lumbar y otros, con radiculopatía	540	2,44
Lumbago no especificado	527	2,38
Epicondilitis media	403	1,82
Contusión de la rodilla	394	1,78
Hipertensión esencial (primaria)	389	1,76
Otros	14.464	65,38
<b>Total</b>	<b>22.124</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Análisis de la población evaluada – 2022 – Junta de Calificación de Invalidez.

Fuente: Análisis de la población evaluada – 2022 – Junta de Calificación de Invalidez.

Frente al evidente aumento de casos que deben evaluar las juntas y la tarea que estas desarrollan, es indispensable contar con personal altamente calificado que garantice las mejores decisiones en cada uno de los casos que llegan a ellas. Es así como desde el proyecto se plantea la naturaleza jurídica que tienen estas juntas y como son elegidas. El proyecto establece<sup>3</sup> que la naturaleza jurídica de las Juntas Médicas de Calificación está dada por la Ley 1562 de 2012 que en su artículo 16 modifica el artículo 42 de la ley 100 de 1993 que las define de la siguiente forma:

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 del 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 del Trabajo. Será conforme a la reglamentación que determine el Ministerio del 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

<sup>3</sup> Proyecto de ley 28 de 2021 Senado- Publicado en Gaceta del Congreso número 893 de 2021.

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 1°. Los integrantes de las Juntas Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez se registrarán por la presente ley y su reglamentación, actuarán dentro del respectivo período y, en caso necesario, permanecerán en sus cargos hasta tanto se realice la posesión de los nuevos integrantes para el período correspondiente, ~~serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo.~~ (Aparte tachado declarado inexecutable mediante sentencia C-914-13).

De conformidad con la mencionada ley, el Congreso de la República otorgó al Ministerio del Trabajo la potestad de definir la composición, funcionamiento y organización de las Juntas Médicas de Calificación. Es así como el Ministerio del Trabajo cumplió dicho mandato mediante el Decreto 1352 expedido el 26 de junio de 2013, el cual en su artículo 5° 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 6° y 7° 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.

Mediante la sentencia C-914 del 4 de diciembre de 2013 la Corte Constitucional 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 esos entonces nombrados, aún se encuentran en sus cargos.

Finalmente, concluye el proyecto que 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, producto de 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, se afirma en el proyecto<sup>4</sup> que *“actualmente existe un vacío jurídico considerable ya que no existe un mecanismo para la provisión de estos cargos, trayendo consigo que las personas que actualmente los desempeñan, tengan nombramientos a perpetuidad”*.

Ahora bien, es importante incorporar para el análisis de este proyecto el convenio interadministrativo 566 de 2022 entre la Universidad Nacional y el Ministerio del Trabajo que tenía por objeto *“Adelantar los estudios y actividades necesarias para la creación de un banco de hojas de vida que permita la selección de perfiles que cumplan como integrantes y/o miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez de conformidad con la normatividad vigente”* y donde se incorporó como justificación para el desarrollo del mismo los siguientes puntos a tener en cuenta<sup>5</sup>:

1. Que en cumplimiento de sus funciones y a través de la Resolución 4726 de 2011, este Ministerio conformó las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez y se nombran los miembros e integrantes de estas, con base a la lista de elegibles, producto del Contrato Interadministrativo No. 362 de 2010 suscrito entre la Universidad Nacional y el Ministerio del Trabajo, para que cumplieran la función pública de emitir calificación del estado de invalidez, origen, pérdida de la capacidad laboral y fecha de estructuración de las personas que así lo requieran.
2. Que dicha lista de elegibles, se nombran los integrantes y miembros, principales y suplentes de las Juntas de Calificación de Invalidez; asimismo, las personas que no

fueron nombradas pero que hacen parte de esta lista se dejaron en espera, como elegibles en el caso de que el Ministerio del Trabajo, necesitara nombrar reemplazos o médicos ad-hoc en las Juntas, para el periodo que participaron.

3. Que posteriormente, se expide el Decreto 1352 de 2013, el cual regula la integración y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, pero a causa de acción de nulidad iniciada ante el Honorable Consejo de Estado de radicado número 11001332500020130177600, se dicta como medida provisional la suspensión de los artículos 5°, 6°, 8° y 9° del Decreto 1352 de 2015.
4. Que el dos (2) de diciembre de 2021, el Consejo de Estado dicta fallo en la acción de nulidad en la que declara la nulidad de los artículos 5° (excluidos los párrafos 3° y 4°), 8°, 9° (incluido el párrafo), así como de los párrafos 2° y 3° del artículo 6° y del párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013.
5. Que el artículo 5° del Decreto 1352 de 2013 que señala la *“Conformación de las Juntas de Calificación de Invalidez”* y establece entre otras cosas, las estructura de las juntas y los requisitos que deben cumplir los profesionales que aspiren a conformarlas, fue declarado nulo por el Consejo de Estado en razón a que *“...el texto de la norma resulta contrario al principio de reserva de ley, debido a que fijó la estructura orgánica de las juntas de calificación, al establecer cómo se componen, cuál es el número de integrantes, qué profesiones deben tener, cómo se clasifican”*.
6. Así que, para establecer la estructura orgánica de las Juntas de Calificación de Invalidez, esto es, número de integrantes, profesiones que deben tener quienes la conformen y cómo se clasifican, debe estar regulado por ley.
7. El artículo 6° del Decreto 1352 establece el *“Proceso de selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez”*; dicho artículo no fue declarado nulo, así como tampoco su párrafo 1°, que le permite al Ministerio del Trabajo, hasta la realización de un próximo concurso, nombrar provisionalmente miembros e integrantes para las Juntas que ya funcionan y las que faltaran por conformar; utilizando lista de elegibles contenida en el Anexo Técnico de la Resolución 4726 de 2011.
8. El mismo párrafo indica que en el caso de que llegara a agotarse esa lista de elegibles, el Ministerio del Trabajo podrá seleccionar directamente sin concurso y con las hojas de vida que tenga disponible y cumplan

<sup>4</sup> Proyecto de ley 28 de 2021 Senado- Publicado en *Gaceta del Congreso* número 893 de 2021.

<sup>5</sup> Acto administrativo de justificación de contratación directa - Ministerio de Trabajo.

los requisitos exigidos en el artículo de conformación de las Juntas de Calificación de Invalidez.

9. Que el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece, que la sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes, pero solo en relación con la causa petendi juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.
10. Que mediante sentencia de fecha 2 de diciembre de 2021, proferida dentro del radicado 11001-03-25-000-2013-01776-00 (4697-2013), se ordenó:

*SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de los artículos 5° (excluidos los párrafos 3° y 4°), 8°, 9° (incluido el párrafo), así como de los párrafos 2° y 3° del artículo 6° y del párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013 por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.*

11. Que en razón a que hoy los requisitos exigidos para la conformación de las Juntas de Calificación de Invalidez no se han establecido en una ley, el Ministerio del Trabajo, se encuentra impedido para adelantar un nuevo concurso a pesar de que el tiempo de vigencia de los miembros e integrantes que se nombraron a través de la Resolución 4726 de 2011, venció en el año 2014, por lo anterior la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Trabajo se pronuncia en cuanto no es procedente aplicar el artículo 5° del Decreto 1352 de 2013, normatividad que fue excluida del ordenamiento jurídico por decisión judicial en firme y que produce efectos erga omnes (frente a todos).
12. Que el párrafo 1° del artículo 6° del Decreto 1352 de 2013, norma en firme, establece:

*“Párrafo 1°. El Ministerio del Trabajo a partir de la vigencia del presente decreto y hasta que se realice el próximo concurso, podrá nombrar de manera provisional integrantes para las juntas actuales y las que hagan falta por conformar y su periodo de actuación será hasta culminar el periodo de vigencia de los actuales integrantes utilizando para ello la lista de elegibles vigente: “Si una vez agotada esta lista, aún faltan juntas por conformarse, podrá seleccionarse directamente sus integrantes sin concurso y con las hojas de vida que el Ministerio del Trabajo tenga disponibles y que cumplan con los requisitos exigidos en el artículo*

*de conformación de Juntas de Calificación de Invalidez”.*

13. Que se puede inferir que el párrafo 1° del artículo 6° del Decreto 1352 de 2013, al ser norma en transición no fue declarado nulo por el fallo del Consejo de Estado y dicha norma establece que el Ministerio del Trabajo hasta la realización de un próximo concurso podrá, nombrar provisionalmente miembros e integrantes para las juntas que ya funcionan y las que faltaran por conformar. Este párrafo no hace una remisión expresa a la norma derogada por lo que debe entenderse como artículo de conformación de juntas aquel que se encontraba vigente al momento en proferirse la norma declarada nula por parte del Consejo de Estado.

14. Que actualmente, en las Juntas de Calificación de Invalidez existentes, se ha presentado renuncia de miembros e integrantes principales, a los cuales se les debe nombrar un reemplazo, que legalmente, sería el suplente nombrado a través de la Resolución 4726 de 2011, y que en el término se haya posesionado ante la entidad competente.

15. Que se encuentra que gran número de suplentes nombrados en la Resolución 4726 de 2011, no se posesionaron; por lo que los miembros e integrantes principales que renuncian no tienen suplencia personal; así que, este Ministerio ha recurrido a la lista de elegibles para ofrecer los diferentes nombramientos.

16. Que atendiendo estas necesidades y dando fiel cumplimiento a lo dispuesto por el Consejo de Estado se requiere dar aplicación a lo previsto en el artículo 12 del Decreto 2463 de 2001.

17. Que actualmente la lista de elegibles existente se está agotando como recurso para realizar designaciones como miembros o integrantes, así como designaciones ad hoc, por lo que para nombrar de manera provisional miembros e integrantes para las juntas actuales y las que hagan falta por conformar, requiere de disponibilidad de hojas de vidas de profesionales idóneos para emitir dictámenes de calificación de invalidez. De esta forma, se puede garantizar el funcionamiento de estas entidades del Sistema de Seguridad Social que cumplen una función crucial y esencial para que los afiliados accedan a las prestaciones a las que tienen derecho.

18. Que en su artículo 1° la Ley 1562 de 2012 define el Sistema General de Riesgos Laborales como el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan.

19. Que de acuerdo con lo expuesto y considerando que de acuerdo con el numeral 12 del artículo 3° de la Resolución 5147 de 2014 corresponde al Grupo de Medicina Laboral de la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo, proponer los lineamientos que orienten las



acciones de vigilancia y control sobre la organización y funcionamiento de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, a través de una entidad académica de reconocido prestigio, en consecuencia, se requiere suscribir un Contrato Interadministrativo, donde se adelanten los estudios y las actividades necesarias para la creación de un banco de hojas de vida que permita la selección de perfiles que cumplan como integrantes y/o miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez de conformidad con la normatividad vigente, y así las hojas de vida definidas puedan ser tenidas en cuenta al momento de requerir miembros o integrantes en las Juntas de Calificación de Invalidez.

El convenio buscaba la creación de una gran base de hojas de vida (10 mil) para proveer 98 cargos, este terminó de ejecutarse el 31 de diciembre de 2022 pero aún nos encontramos en el proceso de espera de los resultados del proceso de la misma. A continuación, se presenta el cronograma de la misma:

#### CRONOGRAMA

Etapa	Fechas
Apertura de la Convocatoria	31 de enero de 2023
Cierre de la Convocatoria	28 de febrero de 2023
Fecha de publicación del Listado de Hojas de vida que cumplieron los requisitos para conformar el Banco de Hojas de Vida	18 de abril de 2023
Fecha de Integración del Banco De Hojas de Vida y remisión de la Información al Ministerio del Trabajo	28 de abril de 2023

Fuente: Aviso Hojas de Vida Juntas de Calificación – Universidad Nacional de Colombia

Es así como en gran medida este convenio interadministrativo cubre las necesidades planteadas desde el proyecto de ley. Sin embargo, es importante aclarar que se deben esperar los resultados finales del proceso y ver el resultado enviado al Ministerio del Trabajo para contar con la información suficiente de la efectividad del proceso realizado.

## 2. Conceptos al proyecto de ley 295 de 2022.

### Asociación Colombiana de Juntas de Calificación de Invalidez

En el concepto se establece que en el mes de agosto de 2022 se firmó un convenio interadministrativo (no. 566 de 2022) por un valor total de MIL SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$ 1.600.000.000) cuyo objeto es: “Adelantar los estudios y actividades necesarias para la creación de un banco de hojas de vida que permita la selección de perfiles que cumplan como integrantes y/o miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez de conformidad con la normatividad vigente”. El objeto de este contrato que busca crear un banco de diez mil hojas de vida para proveer un máximo de 98 nombramientos, termina siendo el mismo que el objeto del proyecto. Dado esto el objeto del proyecto fue suplido con el contrato interadministrativo que se enuncia y por tanto el proyecto de ley carecería de sentido.

### Central Unitaria de Trabajadores de Colombia – CUT

En el concepto se establece que estas juntas, comprendidas por particulares que ejercen funciones públicas, se activan, según las solicitudes de casos que lleguen a cada Junta Regional, sin embargo, cabe resaltar, que los trabajadores/as pertenecientes a las Juntas de Calificación, que por meritocracia se hacen acreedores a ser llamados nombrados como calificadores dentro de estas juntas, aun con la normatividad vigente, ni con este proyecto de ley, tendría paso al reconocimiento de un vínculo laboral para con alguna entidad (MinTrabajo), ni siquiera se contemplan los mínimos reconocimientos de los derechos laborales de estos trabajadores/as, como es un salario digno y decente, puesto que estos cargos están siendo abastecidos por figuras creadas bajo el modelo de pago por productividad, es decir por los casos que reciban o les pongan en conocimiento, reciben honorarios establecidos por el Ministerio del trabajo, (no devengan salarios, ni prestaciones sociales, entre otros), desconociendo que este pago por productividad tiene una variación y se dará por múltiples factores, como el sector económico de trabajo, y la misma dinámica del ejercicio.

Así las cosas, es importante destacar la importancia de implementar el sistema para proveer los cargos que integran las Juntas de Calificación de Invalidez, sin embargo, se puede vislumbrar que el proyecto de ley en comento, no tiene en cuenta varios aspectos:

i) Sea lo primero a señalar, que nuestro ordenamiento jurídico ya cuenta con un marco regulatorio que permite el cumplimiento del objetivo principal del proyecto de ley en estudio, debiendo resaltar el Decreto 1352 de 2013 artículos 5°, 6°, 7°, 8° y 9°, además de pronunciamientos jurisprudenciales que reconocen derechos a los trabajadores/as miembros de las juntas de calificación.

ii) Estos organismos adscritos al Ministerio de Trabajo, y su planta de personal ya ha sido proveída en oportunidad anterior (año 2010), por medio de concurso de méritos. Es decir que esta iniciativa legislativa, busca establecer un concurso de méritos para miembros integrantes, que ya fueron sometidos a concurso.

iii) Resulta preocupante, que este proyecto de ley llegue a ser regresivo para con los trabajadores/as de las Juntas de Calificación de Invalidez, teniendo en cuenta que en sentencia del Consejo de Estado M. P GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ, rad. 11001-03- 25-000-2013-01776-00 (4697-2013), en sus considerandos establece “Esta sala encuentra que salvo los parágrafos tercero y cuarto del artículo quinto el texto de la norma resulta contrario del principio de reserva de ley, debido a que fijo estructura orgánica de las juntas de calificación al establecer cómo se componen, cuál es el número de

integrantes, que profesiones deben tener, cómo se clasifican.

Es preciso indicar que de conformidad con lo decidido en la sentencia C-306 del 2004, la estructura orgánica de las entidades públicas comprende los “elementos que integran el órgano, debiendo considerarse allí incluido, tanto lo relacionado con el elemento humano que lo conforma, es decir los empleados y funcionarios que componen al servicio del ente público su voluntad, como relacionado con su aspecto patrimonial de conformidad con lo dispuesto por el respectivo ordenamiento jurídico”.

iv) Aunado a lo anterior, esta Central, encuentra que el proyecto de ley en comento, se aleja de la realidad y no resuelve de fondo el problema del sistema de calificación de invalidez, por cuanto un concurso de méritos que propone cambiar el calificador, no sería la solución a las falencias y ambigüedades que se encuentran en el mismo sistema, dado que las herramientas que le son brindadas a los calificadores son obsoletas, claro ejemplo, los manuales de calificación no están actualizados, sin dejar de mencionar que no hay criterios ni directrices claras para los primeros calificadores, en este caso EPS y ARL, quienes son los que suministran la información que llega a las juntas de calificación.

La Central Unitaria de Trabajadores de Colombia, considera que hay aspectos importantes que quedan pendientes para tener en cuenta para un posible proyecto de ley que trate sobre las Juntas de Calificación de Invalidez.

Hay aspectos esenciales para el sustancial mejoramiento de los procedimientos ante las Juntas de Calificación, que no subsana el proyecto de ley y que hacen parte de la gran deuda que se tiene con las y los trabajadores enfermos/as, así, que es fundamental regular el procedimiento para la calificación de pérdida de capacidad laboral y de origen, las funciones y procedimientos de las Juntas y la intermediación de las EPS y las ARL en todo el proceso, con el fin de acabar con las dilaciones estructurales que son el principal problema que padecen las y los trabajadores.

A su vez, es fundamental que la regulación incluya aspectos como la cualificación de los integrantes de las Juntas, la forma en la que todo este proceso debe también contribuir a la prevención de enfermedades y accidentes laborales e incluso en el proceso de recuperación de las personas enfermas, superando la perspectiva eminentemente técnica con la que se ha legislado al respecto, transitando hacia una perspectiva social.

Por último, pero no menos importante, se observa en el articulado del proyecto de ley que cada Sala de Decisión de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez deberá contar con un psicólogo con Licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo, lo cual es fundamental para poder otorgar la importancia que se merece a los aspectos psicosociales que afectan sustancialmente la capacidad laboral (los

cuales usualmente son subestimados), no obstante, en las Juntas Regionales no ocurre lo mismo, ya que no cuentan necesariamente con un/a profesional de estas características, pudiendo ser un fisioterapeuta, un terapeuta ocupacional o un psicólogo.

#### **Ministerio de Salud y Protección Social**

El concepto emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social establece que el procedimiento para categorizar en primera oportunidad comprende: i) la determinación del origen de la enfermedad o el accidente; ii) la calificación de la pérdida de la capacidad laboral u ocupacional, el grado de invalidez y la fecha de su estructuración; y iii) la revisión del estado de invalidez.

Es de mencionar que el monto de la pensión de invalidez guarda relación directa con el grado de pérdida de la capacidad laboral y el artículo 44 de la Ley 100 de 1993 previo la revisión del estado de invalidez cada tres (3) años, por solicitud de la entidad a cargo del reconocimiento de la prestación económica o del propio pensionado, con el fin de ratificar, modificar o dejar sin efecto el dictamen en el que se fundamentó la liquidación de su pensión y, como consecuencia de ello, proceder a la extinción, disminución o aumento de su monto, según corresponda tras la revisión del estado de invalidez que se hace de la calificación en primera oportunidad, siendo necesario precisar el procedimiento que debe adelantarse, conforme con las previsiones allí establecidas.

Otro aspecto que omite el proyecto, y debe tomarse en cuenta, es la acumulación de porcentaje de pérdida de capacidad laboral de distintos orígenes (común y laboral) en el aseguramiento del riesgo de invalidez, que involucra tanto al Sistema General de Pensiones (SGP) como al Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL), y como antecedente se tiene los efectos de la Sentencia C-425 de 2005 de la Corte Constitucional.

El procedimiento de calificación del estado de invalidez en primera oportunidad permite determinar la causa que origina el estado de afectación y la entidad administradora de pensiones o administradora de riesgos laborales que asumirá el pago de las prestaciones económicas y asistenciales que de dicha valoración se deriven.

Es dable mencionar que la Corte Constitucional, en Sentencia T-056 de 2014, sostuvo que la calificación de pérdida de capacidad laboral es: “(...) un derecho que tiene toda persona, el cual cobra gran importancia al constituir el medio para acceder a la garantía y protección de otros derechos fundamentales como la salud, la seguridad social y el mínimo vital, en la medida que permite establecer a qué tipo de prestaciones tiene derecho que es afectado por una enfermedad o accidente, producido con ocasión o como consecuencia de la actividad laboral, o por causas de origen común (...)”. Del ejercicio de tal derecho, depende la efectividad de otras garantías fundamentales relacionadas con la dignidad humana, como la seguridad social, el

derecho a la vida digna y el mínimo vital: por lo que la negativa o tardanza en dicha valoración puede conllevar a la complicación del estado físico y/o mental del afiliado.

En este sentido, se estima que no es procedente la modificación indirecta de todo el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, requiriendo comprender un procedimiento para determinar en primera oportunidad el origen de la enfermedad o el accidente, calificar la pérdida de la capacidad laboral u ocupacional, el grado de invalidez, la fecha de su estructuración y de revisión del estado de invalidez, con el fin de establecer el derecho al reconocimiento de prestaciones asistenciales y económicas contempladas en el Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI). Dicho procedimiento, debe comprender las acciones y reglas que deben cumplir los intervinientes, obligados e interesados, así como los aspectos asociados con la prestación de servicios de salud y rehabilitación funcional, en el marco de la rehabilitación integral, en consonancia con lo previsto en la Ley 1618 de 2013.

#### Asofondos

El concepto emitido por Asofondos establece los siguientes comentarios al proyecto como primera medida es importante resaltar que la valoración de la pérdida de capacidad laboral y ocupacional reviste gran importancia, ya que abre la puerta a esquemas de protección social y de manera especial en el sistema integral de seguridad social, mediante el acceso a prestaciones tanto económicas como asistenciales. Por lo cual, desde Asofondos, consideramos que para lograr agilizar y hacer más eficiente el trámite de calificación se hace relevante que se reglamente en esta oportunidad las normas relacionadas con la inspección y vigilancia que debe realizar la autoridad competente al grupo de profesionales que se encuentren vinculados al servicio de calificación de invalidez con el objetivo de verificar la idoneidad e imparcialidad a la hora de impartir un dictamen técnico.

De igual manera, es fundamental asegurar adecuadamente el derecho al debido proceso a todas las partes involucradas en el reconocimiento y pago eventual de las prestaciones económicas desde el principio del procedimiento de la calificación de la pérdida de la capacidad laboral y a lo largo del mismo, dado que al determinar origen de esa pérdida de capacidad laboral, ya sea que se trate de un accidente o una enfermedad de origen común, o de un accidente o enfermedad laboral, se determina quiénes serán los eventualmente responsables del pago de dichas prestaciones. La garantía de este derecho es primordial para aminorar los riesgos de corrupción y disminuir los tiempos de resolución de casos, la notificación y participación real de las partes involucradas en los procesos.

En cuanto la calificación en primera oportunidad que deben realizar las administradoras de fondos de pensiones en el parágrafo 4 del artículo 4 del proyecto se establece la obligación de la administradora de

pensiones a la cual se encuentra afiliada la persona, de determinar en primera oportunidad el origen de la enfermedad o el accidente, calificar la pérdida de la capacidad laboral u ocupacional, el grado de invalidez y la fecha de su estructuración, así como revisar el estado de invalidez. Consideramos importante especificar que conforme a la Ley 100 de 1993 en su artículo 41 modificado el artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012, quienes están obligados a calificar en primera dentro del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, son las Compañías de Seguros con las cuales se tiene contratado el seguro previsional para el cubrimiento de los riesgos derivados de la invalidez y muerte que reporten los afiliados, por lo cual sugerimos ajustar la redacción del numeral de la siguiente manera:

“PARÁGRAFO 4º. 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, las Compañías de Seguros que contrató con la administradora de pensiones el seguro previsional para cubrir los riesgos de invalidez y muerte del afiliado objeto de calificación,~~ Colpensiones y Administradoras de Riesgos Laborales y será realizada con un grupo interdisciplinario y un procedimiento igual al de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, usando el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, los manuales usados para la calificación en los regímenes de excepción, las guías y protocolos que el Ministerio emite para tal efecto. El grupo interdisciplinario deberá dar un dictamen integral con origen, pérdida de la capacidad laboral y fecha de estructuración en un término no superior a treinta (30) días hábiles, luego de culminado el proceso de rehabilitación cuando procesa y se concede un término de diez (10) días a los interesados para controvertir el dictamen, ejercer los derechos a la defensa, la doble instancia y la contradicción ante las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez”.

En concordancia, teniendo en cuenta que el presente proyecto de ley tiene por objeto establecer “(...) la **reglamentación del sistema de calificación del origen de la enfermedad, la pérdida de capacidad laboral y la fecha de estructuración, el adecuado procedimiento de las Juntas Médico Laborales y se dictan otras disposiciones**”, se estima pertinente aprovechar este espacio para poner de presente la omisión legislativa que se origina frente a la calificación en primera oportunidad de la pérdida de capacidad laboral, en aras de que ello sea tomado en consideración por las partes pertinentes.

Recordemos que el dictamen emitido por las entidades correspondientes frente a la pérdida de capacidad laboral de un trabajador tiene por objeto la determinación a favor del trabajador de las prestaciones económicas que regula el Sistema Integral a la Seguridad Social a favor de sus afiliados. Entre ellas, el subsidio económico derivado de la

incapacidad laboral. Para acceder a dicho beneficio se requiere que el trabajador ostente un concepto favorable de rehabilitación, cuya obligación de pago corresponderá a la AFP o EPS, según el tiempo que dure la incapacidad en los términos decantados por el artículo 142 del Decreto 019 de 2012.

Ahora la legislación colombiana, pese a ocuparse de establecer las reglas que giran en torno al sistema de calificación del origen de la enfermedad, la pérdida de capacidad laboral y su fecha de estructuración, así como el procedimiento transparente y pertinente que deben llevar a cabo las Juntas de Calificación de Invalidez para cada caso particular y concreto, ha omitido regular ciertos aspectos importantes para la causa.

En efecto, dentro del ordenamiento jurídico se ha omitido crear mecanismos de protección para los trabajadores que no tiene concepto favorable de rehabilitación y superan los 180 días de incapacidad y, por tanto, no se hacen beneficiarios de las prestaciones económicas que regula el sistema. Tampoco se regulan las consecuencias fácticas y jurídicas, frente aquellos casos en los que el trabajador no obtuvo calificación de invalidez en primera oportunidad y, por ende, tampoco se expidió concepto de rehabilitación.

Todo ello, torna a todas luces inoperante el objeto de una calificación en primera oportunidad y el concepto de rehabilitación, pues se itera, ello lo que se busca es que los trabajadores de acuerdo a su situación fáctica y concreta puedan verse protegido dentro de su incapacidad, sea esta temporal o permanente, por las prestaciones económicas que regula el sistema, de reunir las exigencias.

En ese sentido, se considera importante que la regulación vaya más allá de determinar quiénes son las partes pertinentes para realizar esta calificación y emitir los conceptos favorables o desfavorables de rehabilitación. En efecto, es necesario que se regule las consecuencias jurídicas de las que serían objeto estas entidades que omiten dentro de las oportunidades correspondientes proferir un concepto, dejando desprovisto de toda protección al trabajador. Incluso es pertinente regular asuntos como que mecanismos de protección tienen los trabajadores que no tienen concepto favorable de regulación y qué procedimiento deben seguir los mismos más allá de objetar el dictamen de calificación de invalidez en primera oportunidad.

Es importante complementar el Sistema Integral a la Seguridad Social, mediante la reglamentación de las situaciones fácticas y jurídicas que omitió regular el legislador y que se han ido presentando en la cotidianeidad, es menester buscar un sistema que busque proteger no solo a los cotizantes, sino a todos los agentes del mismo. Motivo por el cual, se estima de real importancia realizar una mesa de trabajo que permita abordar las distintas problemáticas derivadas de las omisiones del legislador en aras de crear un Sistema a la Seguridad Social más integral y protector.

Finalmente, agradecemos una vez más por el espacio concedido para manifestar nuestras inquietudes relativas al proyecto de ley, y sobre todo por la gestión que conlleve finalmente a la expedición de esta norma que aporta en gran medida y de manera general al Sistema General de Pensiones.

### 3. Audiencia Pública

La audiencia pública para este proyecto de ley fue llevada a cabo el día 13 de abril de 2023 en el salón Luis Carlos Galán. A continuación, se presenta una breve relatoría con las intervenciones de los participantes en la misma:

#### Doctora Diana Cuervo – Presidenta Coljuntas:

La Presidenta de Coljuntas realizó una explicación general del contexto en el que se desarrolla la actividad de las Juntas Calificadoras de Invalidez; de igual forma planteó los principales retos a los que se enfrentan las Juntas, dejando claro que el proceso de modificación legislativo para tener unas mejores calificaciones debe realizarse sobre el universo completo de actores que participan de este proceso ya que se deben generar regulaciones para todos los actores que se ven involucrados en el proceso de calificación con el fin de darle mayores garantías a los pacientes y sus familias.

Como profesionales de la salud y por la importancia que reviste la tarea realizada en las Juntas de Calificación, la Presidenta afirma que los profesionales se encuentran en constante capacitación y actualización, sin contar con la preparación profesional adicional que realizan como especializaciones y maestrías orientadas a la seguridad y el trabajo, salud ocupacional y otro sin número de requerimientos educativos necesarios para poder llevar a cabo su trabajo de la mejor manera y dar un mejor servicio a los pacientes, por esto es tan importante contar con la suficiente experticia para poder hacer parte de estas Juntas y de igual forma se valore en los procesos de elección estas condiciones.

Se planteó por parte de la Presidenta de Coljuntas la importancia de tener en cuenta el convenio interadministrativo existente entre el Ministerio del Trabajo y la Universidad Nacional de Colombia toda vez que esté en principio cumple los objetivos que busca el proyecto de ley.

#### Doctora María Fernando Possu Castrillón - Presidente de la Federación Festriva en el Valle del Cauca y representante de la Confederación de los Trabajadores de Colombia.

La segunda intervención estuvo a cargo de la doctora María Fernando Possu Castrillón, Presidente de la federación Festriva en el Valle del Cauca y representante de la confederación de los trabajadores de Colombia. Como representante de los sindicatos, la doctora Possu recaló la necesidad a futuro de construir un proyecto incluyendo las necesidades de los trabajadores, recogiendo los aspectos importantes que quedaron pendientes en

este proyecto de ley. Así mismo, indicó la necesidad de actualizar el manual único de calificación.

Doctor John Ríos – Colectivo Antioquia.

La siguiente intervención estuvo a cargo del doctor John Ríos, quien se refirió a la relación de la “estabilidad laboral reforzada” con los temas de las Juntas Calificadoras de Invalidez. Ríos lamentó la escasa participación de las centrales obreras en este tipo de espacios, ya que son ellos mismos los que iniciaron la construcción del proyecto de ley bastante amplio en su momento, donde se pretendía regular no solo la elección de los miembros de junta sino también todo el proceso de calificación en el tiempo.

Lo que pretenden es que lleguen nuevos calificadores y brindar los aportes necesarios para el manual de calificación, donde también han trabajado en conjunto con Coljuntas y el Ministerio del Trabajo.

Asimismo, desmintió el mito de que ellos estén en contra de las Juntas de Calificación y que por el contrario defienden el trabajo de estas y por ende, a pesar de que no se logre aprobar este proyecto en ésta legislatura, es una oportunidad para avanzar. En cuanto al articulado, Ríos precisó que éste se podría mejorar y que, para eso, cuentan con toda su disposición para ampliar el alcance del proyecto.

Doctor Edgar Velandia - médico laboral Junta Nacional.

El siguiente participante de la audiencia pública fue el doctor Edgar Velandia, el cual centró su intervención en los sistemas de calificación. Explicó como la seguridad social y los derechos pasan por las juntas de calificación y las salas de descongestión las cuales están compuestas en un 75% por mujeres.

De igual manera mencionó como las juntas regionales y la nacional han evolucionado desde su creación y en la necesidad de crear un sistema único para armonizar los procedimientos, la reglamentación y los conceptos por parte de los miembros de Junta, salas de descongestión y médicos.

Afirmo que en el 2016 contaban con 14.700 casos y hoy en día cuentan con 20 mil casos calificados a 2022, lo cual demuestra que han permitido a muchas personas tener el acceso a estos mecanismos de controversia. Consecuentemente, se refirió a los buenos indicadores en materia disciplinaria y legal.

La intervención finalizó con algunas dificultades por parte de las Juntas, las cuales tiene que ver con la oportunidad de atención de los pacientes a propósito de las entidades de calificación de primera oportunidad, especialmente con algunas administradoras de fondo de pensiones y Colpensiones.

Doctor Iván Jiménez - Colegio Abogados del Trabajo.

La siguiente intervención correspondió a Iván Jiménez, del colegio Abogados del Trabajo, el cual centro sus reflexiones desde la academia y el

concepto de salud e invalidez como algo técnico y científico.

La primera reflexión explica que se debería empezar hablando desde un componente técnico y científico cuando se habla de la teoría de calificación de origen, ya que tiene que ver más con la determinación de la estructuración que tiene unas reglas más jurídicas que científicas de conocer la estructura.

Hay una gran minoría que son las personas que no trabajan, que están en calificación, pero que tienen que esperarse a analizar allí porque ahí puede salir una pensión para madre o padre cabeza de familia con hijo o una invalidez.

Asimismo, se refirió a la importancia de actualizar el manual de calificación desde una participación gubernamental, de las centrales sindicales y las agremiaciones de juntas lo cual es un tema fundamental para los pacientes. También de comités técnicos científicos o Interdisciplinarios en entidades como las EPS las ARL y las AFP que son las que califican en primera oportunidad y que presentan problemáticas por la diferencia de conceptualización que se puede presentar entre la calificación en primera oportunidad y cuando ya pasa a una junta regional y a una junta nacional.

En cuanto a los criterios técnicos en los temas de formación, resaltó la necesidad de mantener los requisitos de experiencia e idoneidad por encima de criterios políticos. Con la Universidad que adelante el concurso de méritos el proyecto más ambicioso con etapas claras en exámenes de conocimiento y en calificación certificada la experiencia para participar en los procesos. ¿Por qué no tener miembros de junta regional en las universidades públicas dando clases para los futuros miembros de esa junta regional?

También señaló que hay que ampliar el proyecto en materia de discusión para evitar los problemas de unidad legislativas y definirlo a través de proyectos diferenciados entre calificación y juntas o un proyecto macro donde se hable de la calificación de pérdida capacidad laboral en un sentido más macro.

También explicó la necesidad de revisar las acciones desde lo legal para el aprovechamiento de las herramientas tecnológicas que es el gran ausente en este proyecto.

Doctor Adolfo León Granados Panesso - Coordinador del comité intersindical de salud y seguridad social del valle del cauca y de los ingenios azucareros.

La siguiente intervención correspondió al doctor Adolfo Granados el cual comentó al auditorio su experiencia cuando se quemó con ácido el cuerpo tratando en una planta de alcohol. El doctor Granados se refirió a la necesidad de dar a conocer qué es lo que están tratando y calificando las juntas, en especial para las personas que están esperando estos conceptos. Finalizó pidiendo ayuda en relación a los cambios graduales que se están implementando, ya

que los pacientes son los mayores afectados. Pide que califiquen bien a los trabajadores.

Doctora Patricia Castillo - Sociedad de Medicina del Trabajo.

La doctora Patricia Castillo, representante de la Sociedad Colombiana de Medicina del Trabajo manifestó básicamente la necesidad de un proyecto de ley mucho más robusto que permita abarcar los procedimientos que requiere este proceso de calificación y este proceso de definición de pérdida de capacidad laboral de origen y de fecha de estructuración.

Señaló la necesidad de establecer proyectos de ley distintos en cuanto a la conformación de juntas y los aspectos del manual, ya que al querer contemplarlos todos en uno solo, quedarían tocados de una manera superficial que permitirían más adelante situaciones de inconstitucionalidad.

Adicionalmente señaló la revisión de los honorarios y vinculación laboral de los miembros de las Juntas, ya que no es posible que unos profesionales de salud que ganan por unidad de servicio sean los responsables de una nómina directa que se genere, porque la Junta se comporta como la empresa.

Como segundo aspecto explicó que se queda corto el nivel de experiencia que se exige, el nivel de estudios que se exige y alertó sobre reducir el nivel de la experiencia de cinco a tres años. Recomendó no limitar a dos periodos la participación de miembro de junta si se hace un esfuerzo mayor en la educación de los profesionales en términos de calificación y seguridad Social.

Frente al manual de calificación, afirmó hay que tener un conocimiento técnico, un conocimiento médico muy profundo y un conocimiento en seguridad Social para tener una claridad cada vez que uno tiene un paciente de estos enfrente.

Como tercer punto se refirió al listado de elegibles, y de los más de 10 mil inscritos a la fecha si la ley sale sancionada.

Por último, resaltó el artículo doce el cual no debe limitarse a una exposición de la auditoría como tal, sino a un trabajo de auditoría con las entidades que hacen calificación de primera oportunidad y se debe divulgar ante los pacientes. Si los colombianos tuviéramos claro cómo se compone ese derecho, cómo se logra y qué es lo que realmente cubre podría, pues, tener procesos de juntas que funcionaran realmente bien en tiempos.

Capitán Juan Esteban Villa Londoño – ACDAC.

La siguiente intervención estuvo a cargo del Capitán Juan Esteban Villa de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles en representación del sector aeronáutico, en especial de los pilotos. Inició su intervención refiriéndose a la Junta Especial de Calificación para los pilotos, la cual fue nombrada así a través del Decreto 1282 de 1994 y que muchos de sus colegas desconocen. Apenas el 1.1% de los dos mil pilotos que en este momento

tienen licencia médica y licencia para volar acude a las Juntas Especiales de Calificación. Se refirió al deterioro de las Juntas Especiales y como actualmente hay 22 pilotos en lista de espera para ser atendidos, los cuales han tenido que instaurar tutelas para que las Juntas se reúnan y aparte deben pagar dos salarios mínimos vigentes legales. Señaló que esto representa una degradación para los pilotos cuyo sueño es volver a volar.

Celebró que exista una iniciativa para legislar y que pueda armonizar con los estándares internacionales y se lleve una evaluación de los procedimientos de las juntas como de la junta especial de calificación.

Resaltó la importancia que en el caso de la Junta Especial se establezcan cuáles son los parámetros porque incluso cuando la Corte Suprema de Justicia en la sala laboral ha emitido fallos donde se tiene que pensionar a un capitán por invalidez, el Ministerio del Trabajo les ha incumplido. Por esta razón plantea que debe existir una intención de que todos los actores y sindicatos en representación de los empleados puedan tener una participación mucho más amplia en las mesas de debate de cómo se deben establecer las Juntas y cuáles son las políticas que se deben de llevar a cabo.

También expresó que le han solicitado al Ministerio del Trabajo la necesidad de tener un presupuesto para todas las Juntas para evitar que quienes califiquen tengan algún tipo de conflicto de interés o preferencia en sus dictámenes.

Doctor Álvaro Araque - Sociedad de Higiene Ocupacional.

La exposición del doctor Álvaro Araque consistió en explicar al público el concepto e importancia de la higiene ocupacional como disciplina comprometida con la prevención de las enfermedades y los accidentes de trabajo.

Precisó cómo la higiene industrial fue fundamental durante la pandemia para evitar y prevenir los riesgos de contagio del Covid 19. Consecuentemente, señaló que, si el principal objetivo fuera la prevención, las Juntas de Calificaciones no serían tan necesarias como tampoco la vigencia de infinidad de profesionales.

Dentro de las reglamentaciones que se han establecido en materia de tarifa laboral se ha considerado la posibilidad de contar con recursos técnicos e infraestructura científica que ayuden a la toma de decisión y diagnóstico. Al revisar estadísticas internacionales se aprecia que la relación entre accidente de trabajo y enfermedades laborales a nivel global está en una proporción de 1 a 7; en Colombia deben estar sucediendo 10 accidentes frente a una enfermedad laboral.

De esta manera, el doctor Araque afirma que estamos frente a unas condiciones de trabajo que presuponen unos riesgos pero que, a pesar de esto, el Gobierno nacional y el Ministerio del Trabajo no aprovechan la información (Big Data) para tomar decisiones de tipo preventivo.

Finalizó recordando el Decreto 614 de 1974 en el cual ya se establecían las bases para la administración o el desarrollo de la salud ocupacional en el país y como se proponía que el Instituto Nacional de Salud debía contar con un laboratorio donde todos estos problemas que existen con relación a los riesgos que causan las enfermedades laborales pudieran ser valorados.

Doctora Martha Alexandra Galvis - Terapeuta ocupacional Junta departamento del Meta.

La intervención por parte de la doctora Martha Alexandra Galvis, miembro calificador de la Junta Regional del Meta consistió en una breve descripción de la evolución de las Juntas de Calificación de Invalidez en Colombia. La doctora Galvis explicó como desde el año 1994 se han realizado cambios y reformas del manual único y cómo no han sido suficientes al no contar con una participación integral de todos los actores.

Explicó como en su amplia experiencia, desde los 26 años de edad que se integró como calificadora de pérdida de capacidad laboral, el conocimiento y la experticia para el proceso de calificación no se consiguen en una universidad sino a través de la praxis y la misma sensibilidad con el paciente, porque las necesidades individuales no están escritas en una historia clínica.

Resaltó a los profesionales responsables de emitir las ponencias relacionadas con la pérdida de capacidad laboral en lo que compete el rol laboral ocupacional y social que está conformada por un grupo de terapeutas ocupacionales, fisioterapeutas y psicólogos que cuentan con la capacidad y formación académica y lo más importante, con la experiencia única en el país como calificadoras de la junta tanto nacional como regional. Por eso no entiende por qué en la primera oportunidad no se cuenta con el mismo grupo interdisciplinario y sugiere que se debería unificar criterios.

Doctora Katya Quiroz - Abogada laboral Junta Departamento de Antioquia

La intervención por parte de la doctora Katya Quiroz, abogada de la junta laboral del departamento de Antioquia, se centró en el talento humano. La doctora Quiroz señaló que su principal preocupación tiene que ver con la meritocracia, con el acceso por las calidades y la experiencia, ya si bien hay mucho por trabajar en las Juntas, actualmente se cuenta con un convenio entre el Ministerio del Trabajo y la Universidad Nacional, en donde el pasado 28 de febrero se cerró la convocatoria para la entrega de hojas de vida.

Afirmó que la Resolución 2050 de 2022 emitida por el Ministerio de Trabajo ya los pone en cintura y por eso están trabajando en Antioquia arduamente.

Doctor Armando Orjuela - Colectivo de Antioquia

El doctor Armando Orjuela resaltó que, a pesar de estar en orillas distintas por su misma naturaleza, no significa que estén distanciados, simplemente responde a una contradicción natural como lo son el capital y el trabajo y que, por el contrario, se deben trabajar en puntos de confianza para construir la legislación con la

discusión y participación pertinente que beneficie a las personas.

También exaltó el rol que ha tenido el movimiento obrero en el mundo y en la historia de la legislación de dónde nace la seguridad social y que, a pesar de esto, aún se sigue estigmatizando a los sindicatos. Relató cómo hace cinco años se organizaron los trabajadores en torno al tema de salud y dieron vida al proyecto de ley junto con otro de pensiones especiales junto al Senador Alberto Castilla en su momento.

A pesar de los avances que se han logrado, aún hay que mirar cómo se elimina lo que ellos denominan conflicto de interés y que exista una reglamentación. También aclaró que no pretenden transformar el trabajo técnico científico que hacen los profesionales que califican, y que están de acuerdo con el concurso de méritos que va a permitir que las personas se evalúen para llegar a un mejor desarrollo de las calificaciones tanto en origen como en pérdida de invalidez.

A pesar de su preocupación por la congestión legislativa, indicó que en la discusión es importante que queden las cosas claras en el recinto como por ejemplo la actualización del manual de calificación a cargo del Ministerio del Trabajo.

Adicionalmente aludió que se deben nutrir los sistemas de gestión de salud y seguridad en el trabajo para ese daño que tienen las empresas en detrimento de la salud de los trabajadores se corrija, si todas las enfermedades son de origen común.

Juan Sebastián de Martino - Observatorio Derecho Laboral Universidad Javeriana.

La intervención de Juan Sebastián de Martino, del Observatorio de Derecho Laboral de la Universidad Javeriana consistió en unas observaciones y menciones técnicas puntuales sobre el articulado del proyecto de ley.

Entre los aspectos más importantes que señaló el doctor de Martino está que se propone una mayor rigurosidad meritoria pero una menor experiencia para las juntas regionales de calificación. Aunque se migra a una experiencia enfocada particularmente en la calificación, no se debería reducir la experiencia de cinco a tres años y de los profesionales del cuerpo médico y administrativo de las juntas.

Un aspecto positivo que señaló el doctor de Martino tiene que ver con la participación de un abogado y que por el nivel de conflictividad que se enfrentan las Juntas de Calificación de Invalidez, tanto la regional como la nacional, se debería ampliar esta vinculación a cada sala y que adicionalmente puedan participar con sus apreciaciones jurídicas en las ponencias jurídicas.

Consecuentemente, de Martino alertó sobre la prohibición de vinculación posterior a los dos periodos que se están relacionando, ya que esto podría significar la muerte laboral de los miembros de las juntas que son médico altísimamente especializados. Propone que, en vez, se debería lograr que estas personas después, puedan ingresar por ejemplo a una junta médica que realice la calificación en primera oportunidad de una manera regulada.

También se resaltó la perspectiva de género en el concurso como un gran avance y cuestionó si es pertinente abocar por la integración y la conformación de las juntas o es en su lugar que se proponga el manual único de invalidez.

Por último, de Martino concluyó su intervención planteando un término prudencial un año después de haber desempeñado un cargo de conflicto de interés para evitar la muerte laboral del personal técnico altamente científico.

Dra. Natalia Gómez - Coordinadora maestría Seguridad y Salud en el Trabajo Universidad CES.

La intervención de la Dra. Natalia Gómez, coordinadora de la maestría de seguridad y salud en el trabajo de la Universidad, inició señalando las inconsistencias en cuanto a la conformación de las juntas en los artículos dos, tres y cuatro, cuando se refiere al número de integrantes y a la permanencia de estos.

En cuanto a la experiencia, señaló que la mayoría de los actores y participantes de la audiencia están conscientes de la relevancia de los cinco años. También cuestionó que se haya limitado la participación de los psicólogos en las juntas regionales con la importancia de la salud mental en cuanto a la calificación de la pérdida de la capacidad laboral.

También se refirió a la ubicación concreta de los integrantes ya que plantea si realmente el fisioterapeuta, el terapeuta ocupacional y el psicólogo deben integrar cada grupo o cada junta, ya que no siempre todos participan en los procesos de calificación.

Asimismo, cuestionó el requisito de una especialización en seguridad y salud en el trabajo ya que no todos necesitan esa especialización y por ejemplo, hay otros integrantes diferentes al médico que necesitan otro tipo de especializaciones orientados a la rehabilitación.

En cuanto al artículo cuarto del proyecto, señaló que es muy general y que cuando se habla concretamente de los miembros, no solo hay que revisar los perfiles directivos sino también los conocimientos técnicos y administrativos en seguridad social.

Afirmó que no se puede castigar laboralmente a los profesionales con las restricciones posteriores a su participación en juntas ya que adicionalmente se estaría cayendo en una inconstitucionalidad.

En cuanto al artículo del género, señala que es pertinente revisarlo desde la idoneidad y otros aspectos que permitan un mejor análisis en el Congreso y cómo se debe dar una mirada amplia a propósito del proyecto de reforma laboral que cursa en el Congreso de la República en aspectos como estabilidad ocupacional reforzada. En cuanto al manual, resaltó que es muy importante la participación social pero también la rigurosidad técnica y la participación de las sociedades científicas.

Dra. Yolima Zapata Vasco - Abogada Junta Directiva Conjuntas

La última intervención estuvo a cargo de la doctora Yolima Zapata Vasco, abogada y representante legal de la junta Regional de Calificación de Invalidez del Meta y miembro activo de Coljuntas. En su exposición, la doctora Zapata se refirió a cómo la Junta del Meta ya cumple con la equidad de género en su conformación y trabajo mancomunado que han logrado con las centrales obreras, demostrando el desconocimiento general en

cuanto a la función de las juntas, los integrantes y los procesos de calificación.

Explicó cómo los actuales integrantes y miembros de las juntas vienen realizando un trabajo de manera adecuada, pues el interés de todos los entes de calificaciones es proporcionar un servicio de calidad, transparente e imparcial de cara al trabajador. En los procesos de calificación participan solo una o dos entidades del sistema, quedando los otros actores en silencio cuando la realidad es que la decisión que toman las juntas afecta a todos: ARL, EPS, AFP los trabajadores y aseguradoras de empleadores; decisiones que inciden directa y contundentemente en el entorno laboral familiar y social de los trabajadores en el país.

Precisó que en los últimos cinco años en la junta de calificación de invalidez del Meta han valorado a más de siete mil ochocientas personas permitiendo la concreción de derechos en cabeza de la parte los trabajadores al interior del sistema de seguridad social. Además, señaló cómo las juntas de calificación no solamente conocen el trámite de los trabajadores sino también dictámenes para reclamar un derecho ante las aseguradoras del SOAT, los cuales en su mayoría son trabajadores informales sin vinculación laboral y sustento económico.

La doctora Zapata indicó que, en el Meta, los índices de cumplimiento en términos son del 98%. Logrando que en un plazo de no más de 45 días incluido todo el trámite de notificación, se emita el dictamen a fin de permitir que los usuarios obtengan los derechos de la seguridad social. Asimismo, señaló algunas dificultades diarias como la valoración oportuna para la emisión de conceptos por parte de los médicos tratantes.

Una vez expresado el panorama en el Meta, la doctora Zapata explicó que tal como está concebido el proyecto de ley, no se va a cambiar la realidad que afrontan los usuarios del sistema en especial los trabajadores y trabajadoras con vínculo laboral, ya que las resoluciones y normas que regulan el funcionamiento de las juntas se quedan cortas frente a aspectos relevantes y de trascendencia para el proceso de calificación en Colombia.

A modo de ejemplo enumeró algunos aspectos que no han sido regulados tales como el trámite de calificación en primera oportunidad del cual existe ya un proyecto de decreto y al que Coljuntas emitió más de 50 observaciones que esperan sean escuchadas ya que con este proyecto, los trámites tardarían tres años en llegar a las juntas de calificación.

Adicionalmente, la doctora Zapata aludió que solo tuvo pocos días para la revisión del articulado y observaciones ya que recibió el texto tres días antes de iniciar Semana Santa.

En la enumeración de observaciones frente al articulado, se resaltan las siguientes:

- No se reglamenta la notificación por conducta concluyente, no se establece que el cambio de ARL o de cualquier otra entidad interesada para que no afecte el trámite del proceso de calificación ante las juntas.
- Se debe vigilar y sancionar a las entidades que no gestionan las solicitudes y requerimientos ordenados por las juntas.
- Se debe mejorar el tema de evolución de honorarios que está generando en este momento que se



diga que hay represamiento en las Juntas de Calificación de Invalidez, lo cual ya se había solventado en una reunión llevada a cabo el año pasado.

- Se debe regular en qué casos y qué tipo de recursos se interpone en el recurso de apelación esto en beneficio del trabajador.
- Se debe esclarecer el momento de radicación de la solicitud de calificación para evitar situaciones de devolución y retrocesos en el trámite de calificación.
- Revisar el contenido del numeral diez de la resolución 2050 que establece que, si no se cancelan los honorarios de la junta nacional, se da por desistir el recurso.
- Revisar si es justo someter a otro concurso a un grupo de hombres y mujeres que han trabajado sin descanso en el servicio de las de las juntas de calificación y por qué no pensar mejor en crear un sistema técnico de carrera para integrantes y miembros de las juntas.

#### 4. Conclusiones.

De acuerdo a los argumentos planteados tanto en los conceptos, la audiencia pública y el marco normativo actual, son evidentes las necesidades y requerimientos que son precisos para garantizar tanto para pacientes como para los profesionales, mejores condiciones que permitan lograr mejores resultados en los procesos de evaluación.

Si bien se debe trabajar en garantizar que los pacientes conozcan de primera mano el conducto regular que se debe seguir para el proceso de calificación y exigir mejores condiciones laborales por parte de las ARL para así minimizar los riesgos de las tareas desarrolladas, también es cierto que la capacidad operativa de las juntas se ve mermada con las disposiciones que existen actualmente. Se debe trabajar arduamente en el proceso de actualización del manual de calificación y generar mejores procedimientos y regulaciones con las EPS, las ARL y las AFP que son las que califican en primera oportunidad.

El proyecto permite abrir la puerta al mejoramiento de las Juntas Calificadoras, pero es claro que se requieren más iniciativas orientadas en esta dirección que permitan solventar los vacíos que existen actualmente en todo el universo de entidades que intervienen en el proceso de calificación en primera oportunidad. Es así como se proponen algunas modificaciones al articulado orientadas a garantizar mayor experticia de quienes participan en las juntas y de permitir la supervivencia económica de las mismas en búsqueda de mayor capacidad de atender al aumento evidente de casos que se presentan, con la mayor rigurosidad posible.

#### IV. Marco constitucional y legal.

La Constitución Política, en su artículo 13 establece que El Estado “...promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

Así mismo, el artículo 47 reza: “El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la

*atención especializada que requieran*”. Seguidamente señala, en su artículo 48: “*La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social*”.

Desarrollando el derecho fundamental a la seguridad social, el Acto Legislativo 01 de 2005 modificó el artículo 48 constitucional adicionando un inciso que decreta 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 para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones*”.

El derecho fundamental a la seguridad social ha sido interpretado por La Corte Constitucional en sentencia T-164/13 de la siguiente manera:

“La Seguridad Social es reconocida en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho constitucional fundamental. De esta manera, los artículos 48 y 49 de la Carta Política establecen la seguridad social, por un lado, como un derecho irrenunciable, y por otro lado, como un servicio público, de tal manera que, por la estructura de este derecho, es el Estado el obligado a dirigir, coordinar y controlar su efectiva ejecución. La protección que le otorga el ordenamiento constitucional al derecho a la seguridad social se complementa y fortalece por lo dispuesto en el ámbito internacional pues son varios los instrumentos internacionales que reconocen el derecho de las personas a la seguridad social. 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’”.

En el mismo sentido, el Estado colombiano ha suscrito tratados internacionales cuya normatividad hace parte de nuestro bloque de constitucionalidad. La Declaración Universal de Derechos humanos de 1948 dispone 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*”. La normatividad internacional ha venido desarrollando este derecho, como lo hace el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, estableciendo en su artículo 9º que “*Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social*”.

También, el Protocolo de San Salvador determinó 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”.

La Ley 100 de 1993 crea el Sistema de Seguridad Social Integral en Colombia y, en aras de hacer efectiva la materialización de los derechos a la seguridad social para las personas en situación de invalidez, se modificaron sus artículos 42 y 43 mediante la expedición de la ley 1562 de 2012 “*por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional*”, dándole facultades al Ministerio del Trabajo para reglamentar la integración de las Juntas de calificación de invalidez.

“Artículo 42. *Naturaleza, administración y funcionamiento de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez.* 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”.

Este mismo artículo de la mencionada Ley también facultó, en el párrafo 1º, al Ministerio del Trabajo para que reglamentara la conformación e integración de las Juntas Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez determinando que: “*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*”.

Esta ley también da facultades al Ministerio del Trabajo para reglamentar la designación de los

miembros de las Juntas. En su artículo 43, que se refiere a los Impedimentos, recusaciones y sanciones indica: “*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 del Trabajo fueron declaradas inexecutable por la H. Corte Constitucional, mediante la Sentencia C- 914 del año 2013, indicando que debía ser el Congreso de la República el encargado de reglamentar la conformación e integración de las Juntas de Calificación de Invalidez. En esta Sentencia, la Corte hace referencia a la sentencia C-1002 de 2004, en donde la Corte Constitucional se pronunció sobre la creación y definición de la estructura y régimen jurídico de las juntas regionales y nacional de calificación de invalidez:

“En aquella ocasión, la Corporación estudió un conjunto de cargos dirigidos contra los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, en los que originalmente se previó la creación de las juntas y se estableció el alcance de la potestad reglamentaria en la materia. Entre esos cargos, uno proponía precisamente que se había presentado una violación al artículo 150, numeral 7º de la Constitución, pues el Congreso habría delegado una atribución indelegable a la potestad reglamentaria”.

El referido artículo 150 constitucional otorga al Congreso de la República la facultad de hacer las leyes, y en el numeral 7º indica que tiene la función de:

“Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta”.

Por tal razón, el Congreso de la República es competente de dar trámite a la presente iniciativa legislativa cuyas disposiciones no contravienen el ordenamiento jurídico nacional, constitucional ni los tratados internacionales suscritos por Colombia. Así mismo, se hace necesario que el Congreso se pronuncie en esta materia con el fin de cumplir con el mandato dado por la Corte Constitucional en el sentido de determinar la reglamentación de la conformación e integración de las Juntas de Calificación de invalidez.

V. Pliego modificador Articulado

TEXTO APROBADO PLENARIA SENADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE CAMARA	OBSERVACIONES
"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"	"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"	Se mantiene igual
<b>ARTÍCULO 1º. Objeto.</b> 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.	<b>ARTÍCULO 1º. Objeto.</b> 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.	Se mantiene igual
<b>ARTÍCULO 2º. Conformación e Integración.</b> 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 concepto favorable de viabilidad presupuestal emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y concurso de mérito. El Ministerio del Trabajo contará con el apoyo de una Universidad de reconocido prestigio, que cuente con los programas de Derecho y de Medicina que le haya sido reconocida la acreditación institucional de alta calidad, para la elaboración del concurso y sus bases.	<b>ARTÍCULO 2º. Conformación e Integración.</b> 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 cinco (5) años 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 concepto favorable de viabilidad presupuestal emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y concurso de mérito. El Ministerio del Trabajo contará con el apoyo de una Universidad de reconocido prestigio, que cuente con los programas de Derecho y de Medicina que le haya sido reconocida la acreditación institucional de alta calidad, para la elaboración del concurso y sus bases.	Las decisiones que a diario toman los calificadores tienen como base la normatividad y su experiencia por tanto se debe garantizar su experticia con una mayor experiencia. Por tal motivo se aumenta de 3 a 5 años los años de experiencia para aspirar al cargo.
<b>ARTÍCULO 3º. Integrantes, miembros y trabajadores de las Juntas de Calificación de Invalidez.</b> Las Juntas Regionales y la Nacional tendrán el siguiente personal: 1. Integrantes: Son los médicos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionales y otros profesionales de la salud con especializaciones que les otorguen licencia en Seguridad y Salud en el trabajo quienes emiten los correspondientes dictámenes. 2. Miembros: Son aquellas personas que son designadas para ejercer funciones administrativas existiendo un único Director Administrativo y Financiero por cada junta y un Asesor Jurídico por cada sala de decisión de las respectivas juntas. 3. Trabajadores: Los trabajadores de las Juntas se dividen en trabajadores dependientes e independientes, los dependientes se rigen por el Código Sustantivo de Trabajo y los independientes con contrato de prestación de servicios conforme a las normas civiles. PARÁGRAFO: Los miembros, integrantes y trabajadores de las Juntas Regional y Nacional son particulares que ejercen una función pública regulada por la Constitución, la ley y otras normas concordantes. Corresponde a los integrantes principales y miembros de las respectivas juntas el reconocimiento de salarios, prestaciones sociales, seguridad social y demás derechos consagrados en las normas laborales vigentes del personal con vinculación laboral, así como de los honorarios al personal con prestación de servicios.	<b>ARTÍCULO 3º:</b> <del>Integrantes, miembros y trabajadores de las Juntas de Calificación de Invalidez.</del> Las Juntas Regionales y la Nacional tendrán el siguiente personal: 1. Integrantes: Son los médicos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionales y otros profesionales de la salud con especializaciones que les otorguen licencia en Seguridad y Salud en el trabajo quienes emiten los correspondientes dictámenes. 2. Miembros: Son aquellas personas que son designadas para ejercer funciones administrativas existiendo un único Director Administrativo y Financiero por cada junta y un Asesor Jurídico por cada sala de decisión de las respectivas juntas. 3. Trabajadores: Los trabajadores de las Juntas se dividen en trabajadores dependientes e independientes, los dependientes se rigen por el Código Sustantivo de Trabajo y los independientes con contrato de prestación de servicios conforme a las normas civiles. PARÁGRAFO: Los miembros, integrantes y trabajadores de las Juntas Regional y Nacional son particulares que ejercen una función pública regulada por la Constitución, la ley y otras normas concordantes. Corresponde a los integrantes principales y miembros de las respectivas juntas el reconocimiento de salarios, prestaciones sociales, seguridad social y demás derechos consagrados en las normas laborales vigentes del personal con vinculación laboral, así como de los honorarios al personal con prestación de servicios.	Se propone eliminar el párrafo ya que muchas de las juntas actualmente poseen problemas financieros y estas responsabilidades podrían llevar a su inviabilidad financiera o a agravar su situación.
<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: 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:	<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: 4.1. La Junta Nacional de 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:	Se aumenta de 3 a 5 años los años de experiencia de los integrantes, pues las decisiones que a diario toman los calificadores tienen como base la normatividad y su experiencia, por tanto se debe garantizar su experticia en coherencia con la modificación del artículo 2.

TEXTO APROBADO PLENARIA SENADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE CAMARA	OBSERVACIONES
<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 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 1º.</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>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 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 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) 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 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>4.3. 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 1º.</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>	

TEXTO APROBADO PLENARIA SENADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE CAMARA	OBSERVACIONES
<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>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 5°. Periodos de vigencia.</b> El periodo de vigencia de los integrantes de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, será de tres (3) años, contados a partir de la fecha de posesión de los miembros de cada una de las Salas de Decisión.</p>	<p><b>ARTÍCULO 5°. Periodos de vigencia.</b> El periodo de vigencia de los integrantes de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, será de tres (3) años, contados a partir de la fecha de posesión de los miembros de cada una de las Salas de Decisión.</p>	Se mantiene igual
<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 dos (2) periodos continuos en el cargo ya sea en la misma Junta o en otra Nacional o Regional, ni suscribir contratos para realizar actividades de medicina laboral con las entidades administradoras del sistema de seguridad social, que impliquen relación directa con la calificación de la pérdida de la capacidad laboral o con la Junta Nacional o Regional de calificación de invalidez, 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 6°.</b> Los integrantes y miembros de las Salas de Decisión de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, <del>no podrán permanecer más de dos (2) periodos continuos en el cargo ya sea en la misma Junta o en otra Nacional o Regional,</del> no podrán 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>	Se elimina la expresión 'por más de 2 periodos continuos' ya que se configura en una violación de los derechos laborales de los profesionales de las juntas, más aún si dichos profesionales van a ser sometidos a un concurso de méritos continuo y no se les permite posterior a su desvinculación ninguna relación con actividades de medicina laboral.
<p><b>ARTÍCULO 7°. Proceso de selección.</b> 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 7°. Proceso de selección.</b> 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>	Se mantiene igual

TEXTO APROBADO PLENARIA SENADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE CAMARA	OBSERVACIONES
<p><b>PARÁGRAFO 1º.</b> Para los fines del presente artículo se tendrá en cuenta tanto en los términos del concurso de méritos, como en la lista de elegibles, los preceptos la ley 581 del 2000 “por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p><b>PARÁGRAFO 1º.</b> Para los fines del presente artículo se tendrá en cuenta tanto en los términos del concurso de méritos, como en la lista de elegibles, los preceptos la ley 581 del 2000 “por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 8º.</b> El Ministro de Trabajo dispondrá de seis meses (6) a partir de la entrada en vigencia de la presente para actualizar en conjunto con las centrales obreras y las agremiaciones de juntas de calificación, el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, y de otros seis (6) meses, luego de la expedición del nuevo manual para la realización del concurso de selección y el nombramiento de los integrantes y los miembros de la Junta Nacional y las Juntas Regionales de la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Ocupacional y Laboral, del origen y de la fecha de estructuración.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</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 8º.</b> El Ministro de Trabajo dispondrá de seis meses (6) a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para actualizar en conjunto con las centrales obreras y las agremiaciones de juntas de calificación, el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, y de otros seis (6) meses, luego de la expedición del nuevo manual para la realización del concurso de selección y el nombramiento de los integrantes y los miembros de la Junta Nacional y las Juntas Regionales de la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Ocupacional y Laboral, del origen y de la fecha de estructuración.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</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>Se agrega la palabra ley, en consideración a la redacción.</p>
<p><b>ARTÍCULO 9º. Prohibición para la vinculación con Entidades de Seguridad Social Integral o de Vigilancia y Control.</b> Los integrantes y miembros principales de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez tendrán dedicación exclusiva y por lo tanto, no podrán tener vinculación contractual o laboral alguna, durante su periodo como integrantes o miembros de las Juntas, ni podrán realizar actividades relacionadas con la calificación del origen, fecha de estructuración y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales con las entidades administradoras del sistema de seguridad social integral, ni con las entidades de dirección, vigilancia y control.</p> <p>Para el efecto, se deberá radicar en la Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo antes de la fecha de posesión para el periodo de vigencia, una certificación presentada bajo la gravedad del juramento en la que conste la no vinculación a la que hace referencia el inciso anterior. En caso de no presentar dicha certificación, no se podrá posesionar y su nombre será excluido de la lista de elegibles. Esta certificación no será exigible para los integrantes y miembros suplentes que designe el Ministerio del Trabajo; salvo que sea nombrado como integrante principal de manera permanente o ejerza esta función por un periodo superior a cuatro meses, caso en el cual deberá allegar la certificación.</p>	<p><b>ARTÍCULO 9º. Prohibición para la vinculación con Entidades de Seguridad Social Integral o de Vigilancia y Control.</b> Los integrantes y miembros principales de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez tendrán dedicación exclusiva y por lo tanto, no podrán tener vinculación contractual o laboral alguna, durante su periodo como integrantes o miembros de las Juntas, ni podrán realizar actividades relacionadas con la calificación del origen, fecha de estructuración y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales con las entidades administradoras del sistema de seguridad social integral, ni con las entidades de dirección, vigilancia y control.</p> <p>Para el efecto, se deberá radicar en la Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo antes de la fecha de posesión para el periodo de vigencia, una certificación presentada bajo la gravedad del juramento en la que conste la no vinculación a la que hace referencia el inciso anterior. En caso de no presentar dicha certificación, no se podrá posesionar y su nombre será excluido de la lista de elegibles. Esta certificación no será exigible para los integrantes y miembros suplentes que designe el Ministerio del Trabajo; salvo que sea nombrado como integrante principal de manera permanente o ejerza esta función por un periodo superior a cuatro meses, caso en el cual deberá allegar la certificación.</p>	<p>Se mantiene igual</p>
<p><b>ARTÍCULO 10. Calificación de la pérdida de la capacidad laboral.</b> La calificación en primera oportunidad del origen, pérdida de la capacidad laboral y fecha de estructuración, es competencia de las Entidades Promotoras de Salud, Administradoras de Fondos de Pensiones, Colpensiones, las Administradoras de Riesgos Laborales y las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte a través del seguro previsional y será realizada con un grupo interdisciplinario y un procedimiento igual al de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, usando el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, los manuales usados para la calificación en los regímenes de excepción, las guías y protocolos que el Ministerio emite para tal efecto. El grupo interdisciplinario deberá rendir un dictamen integral con origen, pérdida de la capacidad laboral y fecha de estructuración en un tér</p>	<p><b>ARTÍCULO 10. Calificación de la pérdida de la capacidad laboral.</b> La calificación en primera oportunidad del origen, pérdida de la capacidad laboral y fecha de estructuración, es competencia de las Entidades Promotoras de Salud, Administradoras de Fondos de Pensiones, Colpensiones, las Administradoras de Riesgos Laborales y las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte a través del seguro previsional y será realizada con un grupo interdisciplinario y un procedimiento igual al de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, usando el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, los manuales usados para la calificación en los regímenes de excepción, las guías y protocolos que el Ministerio emite para tal efecto. El grupo interdisciplinario deberá rendir un dictamen integral con origen, pérdida de la capacidad laboral y fecha de estructuración en un término no superior a treinta (30) y se concede un término de diez (10) días hábiles</p>	<p>Se mantiene igual</p>

TEXTO APROBADO PLENARIA SENADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE CAMARA	OBSERVACIONES
mino 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.	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.	
<b>ARTÍCULO 11. Derogatorias.</b> 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.	<b>ARTÍCULO 11. Derogatorias.</b> 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.	Se mantiene igual
<b>ARTÍCULO 12. Informe al Congreso.</b> El Ministerio del Trabajo deberá, dentro de los primeros 15 días de cada año, rendir un informe al Congreso de la República donde detalle el número de Salas de Decisión creadas durante la última vigencia fiscal, el costo de las mismas y el volumen de trabajo de cada una. Asimismo, deberá entregar copia del concepto favorable de viabilidad presupuestal emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la creación de cada Sala de Decisión.	<b>ARTÍCULO 12. Informe al Congreso.</b> El Ministerio del Trabajo deberá, dentro de los primeros 15 días de cada año, rendir un informe al Congreso de la República donde detalle el número de Salas de Decisión creadas durante la última vigencia fiscal, el costo de las mismas y el volumen de trabajo de cada una. Asimismo, deberá entregar copia del concepto favorable de viabilidad presupuestal emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la creación de cada Sala de Decisión.	Se mantiene igual
<b>ARTÍCULO 13. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su publicación.	<b>ARTÍCULO 13. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su publicación.	Se mantiene igual

## VI. Declaratoria de conflicto de interés.

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “*El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar*”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)”

i. *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

ii. *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

iii. *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

**a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es**

**decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.**

**b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.**

**c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.**

**d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.**

**e) (Literal INEXEQUIBLE)**

**f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)**. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

## VII. Proposición.


En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer

debate al Proyecto de ley número 295 de 2022 Cámara, “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.

Cordialmente,

  
Andrés Eduardo Forero Molina  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara  
Bogotá Distrito capital

  
María Eugenia Lopera Monsalve  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Antioquia

  
Héctor David Chaparro Chaparro  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Boyacá

  
Jorge Alexander Quevedo Herrera  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Guaviare

  
Juan Camilo Londoño Barrera  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Antioquia

PROYECTO DE LEY NÚMRO 28 de 2021  
SENADO, 295 DE 2022 CÁMARA

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *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.

Artículo 2°. *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 cinco (5) 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 concepto favorable de viabilidad presupuestal emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y concurso de mérito.

El Ministerio del Trabajo contará con el apoyo de una Universidad de reconocido prestigio, que cuente con los programas de Derecho y de Medicina que le haya sido reconocida la acreditación institucional de alta calidad, para la elaboración del concurso y sus bases.

Artículo 3°. *Integrantes, miembros y trabajadores de las Juntas de Calificación de Invalidez.* Las Juntas Regionales y la Nacional tendrán el siguiente personal:

1. **Integrantes:** Son los médicos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionales y otros profesionales de la salud con especializaciones que les otorguen licencia en Seguridad y Salud en el trabajo quienes emiten los correspondientes dictámenes.
2. **Miembros:** Son aquellas personas que son designadas para ejercer funciones administrativas existiendo un único Director Administrativo y Financiero por cada junta y un Asesor Jurídico por cada sala de decisión de las respectivas juntas.
3. **Trabajadores:** Los trabajadores de las Juntas se dividen en trabajadores dependientes e independientes, los dependientes se rigen por el Código Sustantivo de Trabajo y los independientes con contrato de prestación de servicios conforme a las normas civiles.

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

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

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

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

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

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:

a) Dos (2) médicos con especialización que le otorgue Licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo y experiencia demostrada mínima de cinco (5) años, en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de su origen y de la fecha de estructuración o experiencia relacionada.

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

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:

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

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

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

Parágrafo 2°. Los integrantes y miembros principales de las Juntas de Calificación de Invalidez Regionales y Nacional, deberán tener suplentes, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos y términos establecidos en la presente ley, ante su ausencia temporal o definitiva. El Ministerio de Trabajo designará los miembros 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.

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

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

Artículo 6°. Los integrantes y miembros de las Salas de Decisión de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, no podrán 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.

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

Artículo 7°. *Proceso de selección.* Con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, El Ministerio del Trabajo, por intermedio de una Universidad de reconocido prestigio que cuente con áreas de formación en salud ocupacional, medicina del trabajo o laboral, y en derecho, realizará 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.

Los términos y bases del concurso, establecerán los parámetros y criterios para desarrollar el proceso de selección de los integrantes y miembros, donde se deberán considerar los conocimientos y manejo de los diferentes manuales de calificación de las personas objeto de dictamen que puedan llegar a las juntas, tales como el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, los manuales usados para la calificación en los regímenes de excepción conforme a la presente Ley, así como las normas sobre el procedimiento, proceso de calificación del origen, pérdida de la capacidad

laboral u ocupacional, origen de las contingencias, fecha de estructuración y demás normas técnicas, jurídicas y jurisprudenciales relacionadas.

Parágrafo 1°. Para los fines del presente artículo se tendrá en cuenta tanto en los términos del concurso de méritos, como en la lista de elegibles, los preceptos la ley 581 del 2000 “por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 8°: El Ministro de Trabajo dispondrá de seis meses (6) a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para actualizar en conjunto con las centrales obreras y las agremiaciones de juntas de calificación, el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, y de otros seis (6) meses, luego de la expedición del nuevo manual para la realización del concurso de selección y el nombramiento de los integrantes y los miembros de la Junta Nacional y las Juntas Regionales de la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Ocupacional y Laboral, del origen y de la fecha de estructuración.

Parágrafo. Antes de 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.

Artículo 9°. *Prohibición para la vinculación con Entidades de Seguridad Social Integral o de Vigilancia y Control.* Los integrantes y miembros principales de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez tendrán dedicación exclusiva y por lo tanto, no podrán tener vinculación contractual o laboral alguna, durante su periodo como integrantes o miembros de las Juntas, ni podrán realizar actividades relacionadas con la calificación del origen, fecha de estructuración y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales con las entidades administradoras del sistema de seguridad social integral, ni con las entidades de dirección, vigilancia y control.

Para el efecto, se deberá radicar en la Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo antes de la fecha de posesión para el periodo de vigencia, una certificación presentada bajo la gravedad del juramento en la que conste la no vinculación a la que hace referencia el inciso anterior. En caso de no presentar dicha certificación, no se podrá posesionar y su nombre será excluido de la lista de elegibles. Esta certificación no será exigible para los integrantes y miembros suplentes que designe el Ministerio del Trabajo; salvo que sea nombrado como integrante principal de manera permanente o ejerza esta función por un periodo superior a cuatro meses, caso en el cual deberá allegar la certificación.

Artículo 10. *Calificación de la pérdida de la capacidad laboral.* La calificación en primera oportunidad del origen, pérdida de la capacidad laboral y fecha de estructuración, es competencia de las Entidades Promotoras de Salud, Administradoras de Fondos de Pensiones, Colpensiones, las Administradoras de Riesgos Laborales y las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte a través del seguro previsional y será realizada con un grupo interdisciplinario y un procedimiento igual al de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, usando el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, los manuales usados para la calificación en los regímenes de excepción, las guías y protocolos que el Ministerio emite para tal efecto. El grupo interdisciplinario deberá rendir un dictamen integral con origen, pérdida de la capacidad laboral y fecha de estructuración en un término no superior a treinta (30) días hábiles, luego de culminado el proceso de rehabilitación cuando proceda 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.

Artículo 11. *Derogatorias.* La presente Ley deroga, los artículos 5°, 6°, 7°, 8° y 9° del Decreto 1352 de 2013 y demás normas y disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 12. *Informe al Congreso.* El Ministerio del Trabajo deberá, dentro de los primeros 15 días de cada año, rendir un informe al Congreso de la República donde detalle el número de Salas de Decisión creadas durante la última vigencia fiscal, el costo de las mismas y el volumen de trabajo de cada una. Asimismo, deberá entregar copia del concepto favorable de viabilidad presupuestal emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la creación de cada Sala de Decisión.

Artículo 13. *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de su publicación.

Cordialmente,



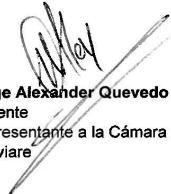
**Andrés Eduardo Forero Molina**  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara  
Bogotá Distrito capital



**Maria Eugenia Lopera Monsalve**  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Antioquia



**Héctor David Chaparro Chaparro**  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Boyacá



**Jorge Alexander Quevedo Herrera**  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Guaviare



**Juan Camilo Londoño Barrera**  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Antioquia

**PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 304 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al CAPÍTULO II (FORMAS DE EXTINGUIR LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del TÍTULO VII (EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por impuestos”.*

Bogotá, abril 15 de 2023

Honorable Representante

LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA

Presidenta Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

Honorable Representante

ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN DE ARCE

Vicepresidente Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

Doctora

Elizabeth Martínez Barrera

Secretaria Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

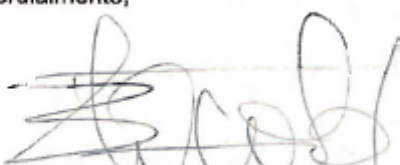
**Asunto: Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 304 DE 2022 Cámara,** *“por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al CAPÍTULO II (FORMAS DE EXTINGUIR LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del TÍTULO VII (EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por impuestos”.*

Cordial saludo,

En cumplimiento de los deberes legales que implica la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 304 de 2022 Cámara, *“por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al CAPÍTULO II (FORMAS DE EXTINGUIR LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del TÍTULO VII (EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por impuestos”*

Cordialmente,

Cordialmente,



**ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN**  
Representante a la Cámara por Bogotá

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 304 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al Capítulo II (formas de extinguir la obligación tributaria) del Título VII (extinción de la obligación tributaria) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – obras por impuestos.*

La presente ponencia se desarrollará así:

- I. Antecedentes del Proyecto de ley
- II. Objeto del Proyecto de ley
- III. Contenido del Proyecto de ley
- IV. Consideraciones ponente
- V. Conflicto de interés
- VI. Proposición

**I. Antecedentes del Proyecto de ley**

La presente iniciativa fue radicada el 30 de noviembre de 2022 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los Honorables Representantes Aníbal Gustavo Hoyos Franco, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo y César Cristian Gómez Castro, siendo publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1704 de 2022.

El 3 de marzo de 2023, se notifica, por parte de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes a través de correo electrónico la designación, como Coordinador Ponente, al honorable Representante Wilder Iberson Escobar Ortiz y, como Ponentes, a los Honorables Representantes a la Cámara Bayardo Gilberto Betancur Pérez, Wadith Alberto Manzur Imbett, Olmes de Jesús Echevarría de la Rosa, Sandra Bibiana Aristizábal Saleg y Etna Támara Argote Calderón.

En ese sentido, teniendo conocimiento de la designación como ponentes del Proyecto de Ley 304 de 2022 Cámara, se solicitó concepto sobre el contenido de la iniciativa legislativa en mención tanto a la DIAN como al Ministerio de Hacienda y Crédito Público por medio de derecho de petición a través de correo electrónico el 14 de marzo de 2023, y remitido por el coordinador ponente y los ponentes. Al 22 de marzo de 2023 la DIAN emitió el concepto solicitado a través de correo electrónico. Adicionalmente, se tiene que a la fecha el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no ha emitido el concepto solicitado.

**II. Objeto del Proyecto de ley**

El presente Proyecto de ley busca fortalecer la inversión en obras y proyectos en los distintos municipios del país, a través de la vinculación de personas naturales y jurídicas en el diseño, financiamiento y ejecución de proyectos en dichas zonas, mediante el pago de un porcentaje de sus obligaciones tributarias en ejecutorias que beneficien a su población; especialmente en proyectos relacionados con adecuación, mantenimiento y mejora de vías terciarias; para lo cual, se propone la adición de un artículo transitorio al Estatuto Tributario.

Lo anterior, con el fin de generar un impacto socioeconómico en las distintas zonas del país, que permita a su vez: mejorar las condiciones de vida

de las comunidades rurales y urbanas, mejorar la infraestructura vial (mejorar vías de acceso a sus territorios), incrementar el nivel de productividad y sostenibilidad de las regiones, estimular la inversión en las zonas, potencializar las regiones, mejorar la infraestructura educativa y especialmente avanzar en políticas de responsabilidad social.

### III. Contenido del Proyecto de ley

PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2022  
CÁMARA

*por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al CAPÍTULO II (FORMAS DE EXTINGUIR LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del TÍTULO VII (EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por impuestos.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El presente proyecto de ley tiene por objeto extender a todos los municipios del país, dentro de aquellos en los cuales se realizará el financiamiento de proyectos de inversión viabilizados y registrados en el banco de proyectos de inversión de obras por impuestos, propuestos por contribuyentes y entidades públicas de cualquier nivel.

Artículo 2°. Adiciónese un artículo transitorio al capítulo II del Título VII del Estatuto Tributario, que indique:

Artículo Transitorio 800-2. *Obras por impuesto en otras zonas del país.* Lo contemplado en el artículo 800-1 del presente estatuto, aplicará para todos los municipios del país por un período de cuatro (4) años, con el fin de contribuir a la disminución de las brechas de desigualdad e inequidad, contrarrestar los efectos que se causen por los fenómenos de ola invernal, e incentivar el fortalecimiento y reactivación económica y social de las distintas zonas del país.

Parágrafo transitorio 1°. En concordancia con lo señalado en el presente artículo, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar una lista actualizada de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios.

Parágrafo transitorio 2°. Dentro del proceso de selección de proyectos que serán realizados conforme a lo contemplado en este artículo, tendrán prioridad aquellos referentes al mantenimiento, mejoramiento y ampliación de vías terciarias del país y construcción de placas huella, de acuerdo con lo establecido en la Guía de Diseño de Pavimentos con Placa – Huella del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), o la que haga sus veces, y la normativa existente sobre la materia.

Parágrafo transitorio 3°. El Gobierno nacional reglamentará lo pertinente para dar aplicación e implementación a lo señalado en el presente artículo.

Artículo 4°. Modifíquese el Título 6 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria, adicionado por el artículo 1° del Decreto 1147 de 2020, en lo necesario para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 5°. El Gobierno nacional reglamentará lo pertinente para dar aplicación e implementación a lo señalado en la presente ley, dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

Artículo 7°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

### IV. Consideraciones ponente

#### Modificaciones al artículo 800-1 del Estatuto Tributario por la Ley 2277 de 2022

A partir del concepto emitido por la DIAN sobre el **Proyecto de ley número 304 de 2022 Cámara**, se resalta que el mecanismo de pago de obras por impuesto ha sido regulado recientemente en los artículos 26, 86 y 96 de la Ley 2277 de 2022 *“por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”*.

El artículo 26 de la Ley 2277 de 2022 modificó el artículo 800-1, que apuntó a disminuir la cantidad de territorios que tienen la posibilidad de acogerse a recibir a cambio títulos negociables para el pago del impuesto sobre la renta, por celebrar convenios con las entidades públicas del nivel nacional, el objeto de los convenios son la inversión directa en la ejecución de proyectos; entendiendo que se debe realizar una focalización territorial que incentive la inversión a través del beneficio a los territorios que presentan necesidades especiales como los adicionados en dicho artículo: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y **“los departamentos que conforman la Amazonia colombiana, que cuenten con una población inferior a ochenta y cinco mil (85.000) habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a treinta y uno (31) de diciembre de 2022”**, además de Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) que ya se encontraban en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario.

Respecto al artículo 86 de la Ley 2277 de 2022, dispuso la adición del parágrafo 8° al artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 *“por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”*. Dicho parágrafo dispone que se el mecanismo de pago de obras por impuesto del que trata el artículo 238 de la ley de referencia será aplicable a los territorios DET y ZOMAC del Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura. Exponiendo nuevamente la focalización de los incentivos para la generación de convenios con el objeto de inversión directa.

En la misma línea, el artículo 96 de la Ley 2277 de 2022, deroga el parágrafo 7° del artículo 800-

1 del Estatuto Tributario que, según el concepto emitido por la DIAN “extendía lo previsto en el artículo 800-1 en general a los proyectos declarados de importancia nacional que resultaran estratégicos para la reactivación económica y/o social de la Nación, así no se encontraran en las jurisdicciones señaladas en el inciso segundo del artículo 800-1”.

Por otro lado, se cita parte del concepto emitido sobre el Proyecto de Ley 304 de 2022 Cámara por parte de la DIAN, mencionado en la sección I. Antecedentes del Proyecto de Ley del presente informe de ponencia:

“Sin perjuicio de lo anterior, y en aras de colaborar con la actividad legislativa, se sugiere:

Suprimir el Parágrafo transitorio 1° del artículo transitorio 800-2 que adiciona el artículo 2° de la iniciativa, teniendo en cuenta que el inciso 2° del artículo 800-1 del Estatuto tributario, modificado por la Ley 2277 de 2022, regula lo relativo a la lista actualizada de iniciativas que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar, razón por la que no se considera necesario reiterar la función en un texto independiente como el que se proponen este parágrafo transitorio.

Suprimir el Parágrafo transitorio 3°, teniendo en cuenta que el numeral 1 del artículo 189 de la Constitución Política establece que le corresponde al Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes, por lo que no es necesario otorgar una facultad que de manera general ya fue atribuida en nuestra Carta Política.

Suprimir los artículos 4 y 5 del proyecto de ley por la misma razón indicada en el párrafo precedente”.

#### **Definición y estado de las ZOMAC y municipios PDET**

Según el numeral 6 del artículo 236 de la Ley 1819 de 2016, las ZOMAC están constituidas por el conjunto de municipios que sean considerados como más afectados por el conflicto, definidos para el efecto por el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio (ART.). Por su parte, los municipios PDET son aquellos que están priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, según la Superintendencia de Industria y Comercio<sup>1</sup> Estos programas tienen como objetivo estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional.

El Decreto ley 893 de 2017 “por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)” destaca que el objetivo de los PDET es “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad” de modo que se asegure, entre otros, el “*El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas*

*y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo”*; todo en el marco de lo establecido en el Acuerdo Final. Asimismo, el Decreto ley 893 de 2017 establece una cobertura de los PDET a un total de 170 municipios.

Según los Datos Abiertos del Gobierno Colombia<sup>2</sup>, el país tiene 1.123 municipios, incluyendo 10 distritos. Considerando que hay 170 municipios PDET, se tiene que este grupo sería el 15,13 % de los municipios del país. Y los municipios considerados Zomac, según datos de Finagro<sup>3</sup>, actualmente son 344, representando así el 30,63 % del total de municipios del país, y se aclara que la gran parte de municipios PDET son Zomac. Es importante considerar las proporciones de los municipios beneficiados ya que precisamente las definiciones o clasificaciones realizadas por la legislación citada procura concentrar esfuerzos hacia a las zonas afectadas y vulnerables de Colombia.

#### **Conclusiones**

El Proyecto de ley 304 pretende ampliar el incentivo a la totalidad de municipios art. 2° P 304 de 2022 Cámara “Lo contemplado en el artículo 800-1 del presente estatuto, aplicará para todos los municipios del país por un período de cuatro (4) años”.

Se considera que la ampliación del incentivo de obras por impuestos a todos los municipios del país va en contra del enfoque de equidad y cierre de brechas en el territorio, esto debido a que se pretende establecer un trato homogéneo a territorios que son distintos y por ende presentan distintas necesidades. En ese sentido, se abre la posibilidad de desincentivar la inversión en las zonas más vulnerables del país y en cambio, propender por incentivar la inversión en zonas que sin lo dispuesto en el Proyecto de ley número 304 de 2022 Cámara, ya tenían suficiente atractivo en términos de inversión/rentabilidad.

Por último, retomando lo sancionado por la Ley 2277 de 2022, es importante resaltar la discusión llevada a cabo en el proceso legislativo de dicha ley, que entre uno de sus objetivos estaba la disminución de beneficios tributarios, una mayor equidad para los contribuyentes, así como el aumento del recaudo tributario para la inversión social. La modificación que presenta el Proyecto de ley número 304 de 2022 Cámara es contrario a lo dispuesto en los artículos 26, 86 y 96 de

<sup>2</sup> [https://www.datos.gov.co/Mapas-Nacionales/Departamentos-y-municipios-de-Colombia/xdk5-pm3f/explore/query/SELECT%0A%20%20%60region%60%2C%0A%20%20%60c\\_digo\\_dane\\_del\\_departamento%60%2C%0A%20%20%60departamento%60%2C%0A%20%20%60c\\_digo\\_dane\\_del\\_municipio%60%2C%0A%20%20%60municipio%60/page/aggregate](https://www.datos.gov.co/Mapas-Nacionales/Departamentos-y-municipios-de-Colombia/xdk5-pm3f/explore/query/SELECT%0A%20%20%60region%60%2C%0A%20%20%60c_digo_dane_del_departamento%60%2C%0A%20%20%60departamento%60%2C%0A%20%20%60c_digo_dane_del_municipio%60%2C%0A%20%20%60municipio%60/page/aggregate)

<sup>3</sup> [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewixjdSY8qn-AhVIVzABHbHTAKgQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.finagro.com.co%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fanexo\\_municipios\\_pdet\\_zomac.xlsx&usq=AOvVaw3vRuY9rL1nF-5IwT5oN7S2](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewixjdSY8qn-AhVIVzABHbHTAKgQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.finagro.com.co%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fanexo_municipios_pdet_zomac.xlsx&usq=AOvVaw3vRuY9rL1nF-5IwT5oN7S2)

<sup>1</sup> <https://www.sic.gov.co/ruta-pi/octubre-2021/pimas-alla/territorios-pdet-donde-aplican-las-tasas-preferenciales-de-registro-de-marcas-patentes-y-disenos-industriales>

la Ley 2277 de 2022 concertada en un amplio proceso de debate.

#### V. Conflicto de interés

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “*El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar*”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes

fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).”


De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

#### VII. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, se propone a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar primer debate y votar negativo al Proyecto de ley número 304 de 2022 Cámara, “*por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al CAPÍTULO II (FORMAS DE EXTINGUIR LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del TÍTULO VII (EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por impuestos*”.

Cordialmente,



ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN  
Representante a la Cámara por Bogotá

#### CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 17 de abril de 2023. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **negativo** para Primer Debate del Proyecto de Ley No.304 de 2022 Cámara, “**POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA UN ARTÍCULO NUEVO TRANSITORIO AL CAPÍTULO II (FORMAS DE EXTINGUIR LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) DEL TÍTULO VII (EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) DEL ESTATUTO TRIBUTARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – OBRAS POR IMPUESTOS**”, suscrita por la Honorable Representante a la Cámara ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

## CONTENIDO

Gaceta número 371 - Martes, 25 abril de 2023

### CÁMARA DE REPRESENTANTES INFORMES DE SUBCOMISIÓN

Págs.

Informe alternativo de la Subcomisión para segundo debate del Proyecto de Ley número 037 de 2021 Cámara, por medio de la cual se autoriza la adopción desde el vientre materno, se crea el programa nacional de asistencia médica y psicológica para mujeres en estado de embarazo no deseado y se dictan otras disposiciones.....	1
--	---

### PONENCIAS

Informe ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley número 295 de 2022, 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. ....	20
Pliego mpdificatorio Articulado .....	35
Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 304 de 2022 Cámara, Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley 304 de 2022 Cámara, por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al Capítulo II (formas de extinguir la obligación tributaria) del Título VII (extinción de la obligación tributaria) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – obras por impuestos. ....	43