

Bogotá D.C., 08 de marzo de 2023

C-338-2023

Honorables Congresistas
COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
Comisión.septima@camara.gov.co
Bogotá D.C.,

Ref.: Asunto: Comentarios al Proyecto de ley No. 295 de 2022 Cámara – 028 de 2021 Senado “por la cual se establece 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”.

Respetados doctores:

Reciban un cordial saludo de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía, ASOFONDOS. Agradecemos de antemano el espacio concedido para poner de presente las observaciones y comentarios de las Administradoras de Fondos de Pensiones – AFP del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad – RAIS frente al proyecto de Ley de la referencia y, sobre todo, por los distintos espacios que nos han concedido para manifestar los comentarios a las diferentes versiones del proyecto, los cuales se encuentra acogidos en esta última versión.

Frente a este proyecto, consideramos que, si bien el mismo crea un procedimiento imparcial, transparente y basado en el mérito para escoger a los miembros e integrantes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, lo cual posibilitaría la creación de nuevas juntas regionales que agilicen los procesos y alivianen la carga laboral, esta medida es sólo uno de los aspectos necesarios para contar con una política integral de protección para las personas con discapacidad.

Sin embargo, al día de hoy sólo existen mecanismos de protección parciales, principalmente dirigidos a quienes tienen una vinculación laboral formal. Consideramos que hasta el momento no hay una definición clara de cuál es el conjunto de población con discapacidad que debe ser protegido, cuáles son las medidas de protección posibles, cuál debería ser la política integral de protección para las personas con discapacidad, cuáles deben ser las fuentes de financiación de esas medidas de protección, así como los esquemas operativos e instituciones que deben participar para que la protección de los derechos de las personas con discapacidad sea real y efectiva.

Para construir una política integral y para que cada elemento de esa política contribuya a fortalecer el esquema de protección, en lugar de debilitarlo o complejizarlo de manera innecesaria, se requiere de un debate amplio en el que participen los diferentes actores del sector, las personas y organizaciones de personas en condición de discapacidad, los organismos técnicos de los ministerios de salud, trabajo, hacienda, entre otros actores. Dado que lo que hoy existe es una protección fragmentada, esa política también debe establecer mecanismos para armonizar la protección

existente con los mecanismos que se prevean hacia el futuro para garantizar el avance progresivo de los derechos de las personas con discapacidad.

Con el fin de que cualquier proyecto que pretenda la protección de las personas con discapacidad concuerde la protección existente con las metas futuras, así sea en relación con uno de los aspectos técnicos o institucionales, debe tenerse claridad sobre la forma como se armonizarán todos los esfuerzos para esa protección integral, por lo que de manera respetuosa le invitamos a que se realice una mesa de trabajo en conjunto con las entidades del Sistema de Seguridad Social Integral para efectos de trabajar en un texto que beneficie tanto a las entidades como a los afiliados al sistema.

En consecuencia, respetuosamente queremos compartir algunas observaciones de las Administradoras de Fondos de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual frente al texto del proyecto de la referencia:

- **EN CUANTO A LA CONFORMACIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS JUNTAS DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ.**

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 párrafo 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:

“PARAGRAFO 4: La calificación en primera oportunidad del origen, pérdida de la capacidad laboral y fecha de estructuración, es competencia de las Entidades Promotoras de Salud, ~~Administradoras de Fondos de Pensiones~~, 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.

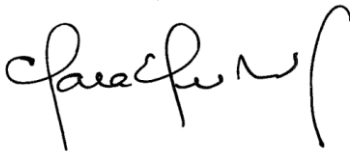
Todo ello, torna a todas luces inoperante el objeto de una calificación en primera oportunidad y el concepto de rehabilitación, pues se itera, ello lo que se busca es que los trabajadores de acuerdo a su situación fáctica y concreta puedan verse protegido dentro de su incapacidad, sea esta temporal o 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 quienes 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 que 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 cotidianidad, 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.

Cordialmente,



CLARA ELENA REALES

Vicepresidenta Jurídica