

Bogotá D.C., 20 de febrero de 2025

Doctor

RICARDO ALFONSO ALBORNOZ

Secretario Comisión Séptima Constitucional

CÁMARA DE REPRESENTANTES

comision.septima@camara.gov.co

Carrera 7 No. 8 - 68

Ciudad

REF: Comentarios de Fasecolda al Proyecto de Ley No. 236-24C “Por la cual se establece la conformación e integración de las juntas interdisciplinarias de calificación regionales y nacional y se dictan otras disposiciones”-Juntas de calificación.

Respetado doctor:

La Federación de Aseguradores Colombianos -FASECOLDA- en representación del sector asegurador, se permite presentar su concepto y observaciones respecto del Proyecto de Ley de la referencia.

Consideramos que este proyecto representa un avance significativo en la modernización y eficiencia del sistema de seguridad social, al tiempo que fortalece la protección de los derechos de los trabajadores y la claridad en los procesos de calificación.

No obstante, con el ánimo de contribuir al enriquecimiento del debate legislativo y garantizar que la norma cumpla plenamente con sus objetivos, nos permitimos presentar algunas observaciones y propuestas de modificación que consideramos pertinentes:

1. Precisión en la terminología y coherencia normativa:

Sugerimos ajustar la redacción del artículo 28 para referirse a la “pensión por discapacidad severa” en lugar de “pensión por discapacidad”, en aras de alinear la terminología con el marco normativo vigente y evitar confusiones conceptuales. Asimismo, proponemos clarificar la distinción entre la indemnización por discapacidad permanente parcial y la incapacidad temporal, figuras que, aunque relacionadas, tienen alcances y requisitos diferentes.

2. Notificación electrónica de dictámenes:

Durante el periodo de confinamiento, la notificación electrónica de dictámenes demostró ser un mecanismo eficiente y efectivo. Por ello, proponemos incluir un artículo que establezca la obligatoriedad de este medio de notificación, lo cual agilizaría los trámites y reduciría costos y riesgos para los usuarios, especialmente para aquellos con discapacidad o dificultades de movilidad.

3. Actualización del Manual de Calificación:

Consideramos que la propuesta de actualizar el Manual de Calificación cada cuatro años es innecesaria y contraproducente. Sugerimos extender este plazo a diez años, lo que permitiría una mayor estabilidad en su aplicación y evitaría la sobrecarga administrativa y financiera que implica su revisión frecuente.

4. **Conformación de grupos interdisciplinarios:**

Si bien valoramos la intención de homologar los procedimientos de calificación entre las entidades de primera oportunidad y las Juntas Regionales, consideramos que la inclusión de un abogado en los grupos interdisciplinarios de las entidades de primera instancia no aporta un valor sustancial a la toma de decisiones técnicas, que son competencia de los profesionales de la salud. Esta medida, además, podría incrementar los costos operativos y generar dificultades en regiones con escasez de profesionales calificados.

5. **Renovación y transparencia en las Juntas de Calificación:**

Para evitar la perpetuidad en los cargos y fomentar la pluralidad, sugerimos limitar la permanencia de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional a dos períodos consecutivos. Esto aseguraría una renovación periódica y la incorporación de nuevos profesionales con perspectivas frescas y actualizadas.

6. **Exclusión de las aseguradoras previsionales en procesos de reintegro laboral:**

Las aseguradoras de seguros previsionales de invalidez y sobrevivencia no deben ser incluidas en los procesos de reintegro laboral, ya que su función se limita a la administración del riesgo financiero. Esta labor corresponde a las EPS y las ARL, que cuentan con las competencias técnicas y operativas necesarias para gestionar la salud y la prevención de riesgos laborales.

Confiamos en que estas observaciones contribuyan a fortalecer el proyecto de ley y a garantizar su coherencia con los principios de eficiencia, transparencia y protección de los derechos de los trabajadores. Por lo mismo, anexo al presente documento relacionamos en detalle algunas propuestas de redacción frente al articulado.

Quedamos a su entera disposición para ampliar cualquier aspecto de estas propuestas o participar en los espacios de discusión que se consideren pertinentes.

Cordialmente,



LUIS EDUARDO CLAVIJO
Vicepresidente Jurídico
FASECOLDA

ANEXO 1

I. COMENTARIOS ESPECÍFICOS AL ARTICULADO

1. Comentarios Artículo 1.

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTÍCULO 1°. Objeto. Establecer los criterios para el otorgamiento de la pensión por discapacidad severa e indemnización por discapacidad permanente parcial en el sistema general de riesgos laborales, así como fijar los parámetros en el manual único para la calificación del grado de discapacidad, fecha de estructuración y origen de las condiciones de salud en el sistema integral de seguridad social y establecer los criterios de conformación, escogencia y administración de la junta regional y nacional interdisciplinaria de calificación.</p>	<p>ARTÍCULO 1°. Objeto. Establecer los criterios para el otorgamiento de la pensión por discapacidad severa e indemnización por discapacidad permanente parcial en el sistema de seguridad social integral, por origen común o de origen laboral, así como fijar los parámetros en el manual único para la calificación del grado de discapacidad, fecha de estructuración y origen de las condiciones de salud en el sistema integral de seguridad social y establecer los criterios de conformación, escogencia y administración de la junta regional y nacional interdisciplinaria de calificación.</p>

Observación: En un sistema de seguridad social integral es importante que la norma deje en claro que los criterios para calificación de discapacidad severa también involucran el otorgamiento de la pensión de origen común.

2. Comentarios Artículo 3. Parágrafo 1.

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTÍCULO 3°. Parágrafo 1. <i>El Manual deberá realizarse con los nuevos criterios, a más tardar en 1 año después de expedida la presente ley, y luego deberá actualizarse cada 4 años con recursos del Fondo de Riesgos Laborales. Para la actualización de dicho Manual, el Ministerio de Trabajo hará convocatoria pública para que sea realizado por Universidades acreditadas en el territorio nacional y que cuenten con formación en medicina ocupacional o en seguridad y salud en el trabajo, terapia</i></p>	<p>ARTÍCULO 3°. Parágrafo 1. <i>El Manual deberá realizarse con los nuevos criterios, a más tardar en 1 año después de expedida la presente ley, y luego deberá actualizarse cada 10 años con recursos del Fondo de Riesgos Laborales. Para la actualización de dicho Manual, el Ministerio de Trabajo hará convocatoria pública para que sea realizado por Universidades acreditadas en el territorio nacional y que cuenten con formación en medicina ocupacional o en seguridad y salud en el trabajo,</i></p>

<i>ocupacional, terapia física, psicología y derecho laboral o de la seguridad social.</i>	<i>terapia ocupacional, terapia física, psicología y derecho laboral o de la seguridad social.</i>
--	--

Observación: Actualizar el manual de calificación cada cuatro años es innecesario y contraproducente. Las revisiones de la pérdida de capacidad laboral (PCL) y los procesos de recalificación deben basarse en el manual vigente al momento de otorgar la IPP o invalidez.

Actualmente, introducir nuevos manuales cada cuatro años incrementa esta carga, dificultando su dominio y afectando la consistencia en el rigor de la calificación. Por tanto, es fundamental complementar esta regulación con lineamientos claros sobre qué manual aplicar en las revisiones.

El Manual de Calificación del Estado de Discapacidad es una norma compleja y extensa, que determina un esfuerzo muy importante de unificación de conceptos técnicos, divulgación, formación al talento en salud que lo habrá de emplear y experiencia en su aplicación para que sea modificado con tanta frecuencia.

Actualizar un manual implica un proceso complejo de divulgación y capacitación a nivel nacional. Un período de cuatro años es insuficiente para garantizar la estabilidad y adaptación. Un plazo de diez años es más adecuado, permitiendo actualizaciones significativas sin comprometer la vigencia ni la funcionalidad.

Para dar un ejemplo en Manual Actual 1507 de 2014 lleva 10 años y aún no se ha podido actualizar y su aplicación tiene aún discusiones técnicas importantes. De otro lado la aplicación de una norma tan cambiante, se volvería un obstáculo para contar con profesionales idóneos en su aplicación tanto en las entidades que administran el sistema como en las Juntas de Calificación (que ya hoy día cuentan con un rezago muy importante en su gestión).

3. Comentarios Artículo 3. Parágrafo 3.

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
ARTÍCULO 3°. Parágrafo 3. Primer Inciso. <i>(...) La calificación en primera oportunidad del origen de las condiciones de salud, grado de discapacidad y fecha de estructuración de la discapacidad, es competencia de las Entidades Promotoras de Salud o quien haga sus veces, Administradoras de Fondos de Pensiones o quien haga sus veces, Colpensiones, las Administradoras de Riesgos Laborales y las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de discapacidad severa y muerte a través del</i>	ARTÍCULO 3°. Parágrafo 3. Primer Inciso. <i>(...) La calificación en primera oportunidad del origen de las condiciones de salud, grado de discapacidad y fecha de estructuración de la discapacidad, es competencia de las Entidades Promotoras de Salud o quien haga sus veces, Administradoras de Fondos de Pensiones o quien haga sus veces, Colpensiones, las Administradoras de Riesgos Laborales y las Compañías de</i>

<p>seguro previsional. La calificación en primera oportunidad será realizada con un grupo interdisciplinario y con un procedimiento igual al de las Juntas Regionales interdisciplinarias de calificación, usando el manual único para la calificación del grado de discapacidad y origen de las condiciones de salud en la seguridad social, los manuales de calificación que otorgaron el derecho, los manuales usados para la calificación en los regímenes de excepción, las guías y protocolos que el Ministerio emite para tal efecto. (...)</p>	<p>Seguros que asuman el riesgo de discapacidad severa y muerte a través del seguro previsional. La calificación en primera oportunidad será realizada con un grupo interdisciplinario y con un procedimiento igual al de las Juntas Regionales interdisciplinarias de calificación, usando el manual único para la calificación del grado de discapacidad y origen de las condiciones de salud en la seguridad social, los manuales de calificación que otorgaron el derecho, los manuales usados para la calificación en los regímenes de excepción, las guías y protocolos que el Ministerio emite para tal efecto. El Ministerio reglamentará los procedimientos en los que las entidades usarán el procedimiento de calificación igual al de las Juntas Regionales cuando califiquen en primera oportunidad (...)</p>
--	---

Observación: Dado que las Juntas Regionales manejan procedimientos distintos a las entidades que califican en primera oportunidad, es crucial que la Ley establezca de manera explícita las materias en las que ambos procesos coinciden. Mientras las Juntas Regionales tramitan recursos de reposición y apelación, las entidades de primera oportunidad solo registran manifestaciones de inconformidad con el dictamen emitido. Esta diferenciación genera ambigüedades que afectan la coherencia y uniformidad en el proceso de calificación. Una regulación más clara evitaría confusiones, promovería la correcta interpretación de las competencias y garantizaría un tratamiento homogéneo de los casos en todas las instancias del sistema.

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTÍCULO 3°. Parágrafo 3. Inciso 3. (...) “Cuando la discapacidad declarada por una de las entidades antes mencionadas, sea inferior en no menos del diez por ciento (10%) a los límites que califican el estado de discapacidad severa, tendrá que acudirse en forma obligatoria a la Junta Regional interdisciplinarias de calificación por cuenta de la respectiva entidad.”</p>	<p>ARTÍCULO 3°. Parágrafo 3. Inciso 3. “(…) “Cuando la discapacidad declarada por una de las entidades antes mencionadas, sea entre el 45% y el 50%, tendrá que acudirse en forma obligatoria a la Junta Regional interdisciplinarias de calificación por cuenta de la respectiva entidad.”</p>

Observación: La redacción es confusa cuando se utiliza la expresión “inferior en no menos del 10% a los límites que califican el estado de discapacidad severa”, por lo que se propone dar claridad que se refiere a los casos en donde la calificación sea entre el 45% y el 50% o que se defina el parámetro de manera positiva.

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTÍCULO 3°. Parágrafo 3. Inciso 6. (...) “Sin perjuicio de lo establecido en este artículo, respecto de la calificación en primera oportunidad, corresponde a las Juntas Regionales interdisciplinarias de calificación de discapacidad calificar en primera instancia la pérdida de discapacidad, el estado de discapacidad severa y determinar su origen y fecha de estructuración de la discapacidad. Siempre que la discapacidad sea superior a 0% se establecerá una fecha de estructuración de la discapacidad.”</p>	<p>ARTÍCULO 3°. Parágrafo 3. Inciso 6. “Sin perjuicio de lo establecido en este artículo, respecto de la calificación en primera oportunidad, corresponde a las Juntas Regionales interdisciplinarias de calificación de discapacidad calificar en primera instancia la pérdida de discapacidad, el estado de discapacidad severa y determinar su origen y fecha de estructuración de la discapacidad. Cuando la discapacidad sea superior a 0% se establecerá igualmente una fecha de estructuración de la discapacidad.”</p>

Observación: Los incisos 1 y 6 son contradictorios. El inciso 1 dispone que la calificación en primera oportunidad es competencia de las EPS, AFP, Colpensiones, ARL y aseguradoras del previsual y estas se deberán ajustar al mismo procedimiento que adopten las Juntas Regionales. Sin embargo, el inciso 6 establece que corresponde a las Juntas Regionales Interdisciplinarias la calificación en primera oportunidad. En tal virtud, no queda claro si la calificación en primera oportunidad siempre la deberá realizar una Junta Regional o si podrá hacerlo cualquiera de las entidades citadas y acatando los manuales de dicha Junta.

En relación con la calificación de cero por ciento (0%) de pérdida de capacidad laboral (PCL) se debe recibir un tratamiento técnico adecuado, ya que a menudo refleja un proceso de rehabilitación exitoso y la ausencia de secuelas funcionales. Este resultado surge de una evaluación en la que las tablas respectivas no identifican deficiencias atribuibles. Por lo tanto, el dictamen debe estructurarse para registrar tanto la fecha en la que se establece la ausencia de secuelas calificables como el contexto clínico que sustenta esta conclusión. Esto no solo asegura mayor claridad en los dictámenes, sino que también refuerza la importancia del enfoque rehabilitador.

4. Comentarios Artículo 6.

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTÍCULO 6°. Cada sala de las Juntas Regionales interdisciplinarias de calificación contará con (4) profesionales, los cuales se denominarán miembros, y contarán con los siguientes perfiles:</p>	<p>ARTÍCULO 6°. Cada sala de las Juntas Regionales interdisciplinarias de calificación contará con (3) profesionales, los cuales se denominarán miembros, y contarán con los siguientes perfiles:</p>

<p>- Dos (2) médicos, los cuales deben tener especialización en salud ocupacional o en seguridad y salud en el trabajo o en medicina del trabajo y contar con una experiencia profesional relacionada mínima de cuatro (4) años. La experiencia certificada en procesos de calificación de pérdida de capacidad laboral y ocupacional, origen y fecha de estructuración, conocimientos sobre la Clasificación internacional de funcionamiento y discapacidad CIF de la OMS otorgará un puntaje adicional en el proceso de concurso.</p> <p>- Un (1) psicólogo o un (1) terapeuta físico u ocupacional, con título de especialización en salud ocupacional con una experiencia profesional relacionada mínimo de cuatro (4) años. La experiencia certificada en procesos de calificación de pérdida de capacidad laboral y ocupacional, origen y fecha de estructuración, conocimientos sobre la Clasificación internacional de funcionamiento y discapacidad CIF de la OMS otorgará un puntaje adicional en el proceso de concurso.</p> <p>PARAGRAFO. Habrá un (1) abogado por Sala con especialización en derecho laboral o derecho de seguridad social, con experiencia profesional relacionada de cuatro (4) años, preferiblemente en calificación de pérdida de discapacidad, ya sea en la academia o el litigio, o experiencia en entidades de seguridad social, gobierno, empresas o agremiaciones.</p>	<p>- Dos (2) médicos, los cuales deben tener especialización en salud ocupacional o en seguridad y salud en el trabajo o en medicina del trabajo y contar con una experiencia profesional relacionada mínima de cuatro (4) años. La experiencia certificada en procesos de calificación de pérdida de capacidad laboral y ocupacional, origen y fecha de estructuración, conocimientos sobre la Clasificación internacional de funcionamiento y discapacidad CIF de la OMS otorgará un puntaje adicional en el proceso de concurso, siempre que ese conocimiento sea certificado por una institución educativa.</p> <p>- Un (1) psicólogo o un (1) terapeuta físico u ocupacional, con título de especialización en salud ocupacional con una experiencia profesional relacionada mínimo de cuatro (4) años. La experiencia certificada en procesos de calificación de pérdida de capacidad laboral y ocupacional, origen y fecha de estructuración, conocimientos sobre la Clasificación internacional de funcionamiento y discapacidad CIF de la OMS otorgará un puntaje adicional en el proceso de concurso.</p>
--	--

<p>El abogado, participará en el estudio de los casos de calificación del origen de la enfermedad, el accidente, la discapacidad severa o la muerte, con base en los criterios establecidos para definir la relación causal u ocasional con el trabajo. Su concepto será tenido en cuenta por el integrante ponente del caso.</p>	
--	--

Observación: Sugerimos que los conocimientos específicos relacionados con la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF) sean certificados por una institución educativa que agrega valor al proceso de concurso, ofreciendo mayor transparencia y confiabilidad en la evaluación de competencias. De este modo, se fomenta una selección más rigurosa y fundamentada, alineada con los altos estándares que exigen la calificación de la pérdida de capacidad laboral y ocupacional.

En relación con los profesionales que conformaran la junta de calificación interdisciplinaria, sugerimos reconsiderar el papel y participación del abogado, en la medida en que se considera que, por su perfil profesional y experiencia, no cuenta con los conocimientos requeridos para ejercer un proceso de calificación y determinación de PCL. Adicionalmente a diferencia de la calificación del origen del accidente que tiene un componente jurídico muy importante, la calificación del origen de la enfermedad es un ejercicio médico laboral que tiene en cuenta la exposición a factores de riesgos extralaborales y laborales que deben ser revisados por los profesionales de salud de las juntas.

Así las cosas, por uso racional del tiempo de los abogados de las juntas, no es necesaria su participación en el estudio del origen de la enfermedad y en sede de discusión debería tener también conocimientos certificados sobre la Clasificación internacional de funcionamiento y discapacidad CIF de la OMS.

5. Comentarios Artículo 8

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTÍCULO 8°. El nombre de la Junta Nacional de Calificación de invalidez en adelante se denominará Junta Nacional interdisciplinaria de calificación, con sede en la capital de la República, integrada por 5 salas, cada una constituida por cuatro (4) profesionales denominados miembros. Esta Junta, que será interdisciplinaria, tiene a su cargo la resolución de las controversias respecto al origen de las condiciones de salud, grado de discapacidad y fecha de estructuración de</p>	<p>ARTÍCULO 8°. El nombre de la Junta Nacional de Calificación de invalidez en adelante se denominará Junta Nacional interdisciplinaria de calificación, con sede en la capital de la República, integrada por 8 salas, cada una constituida por cuatro (4) profesionales denominados miembros. Esta Junta, que será interdisciplinaria, tiene a su cargo la resolución de las controversias respecto al origen de las condiciones de salud, grado de discapacidad y fecha de estructuración de</p>

la discapacidad, cuando su porcentaje sea superior a 0%. Es la segunda instancia sobre dictámenes emitidos por juntas Regionales de Calificación. Además, es la asesora del Gobierno Nacional en Políticas para prevención de discapacidad para trabajar, y en temas de seguridad y salud en el trabajo	la discapacidad, cuando su porcentaje sea superior a 0%. Es la segunda instancia sobre dictámenes emitidos por juntas Regionales de Calificación. Además, es la asesora del Gobierno Nacional en Políticas para prevención de discapacidad para trabajar, y en temas de seguridad y salud en el trabajo
---	---

Observación: Teniendo en cuenta el represamiento histórico de casos en las Juntas de Calificación, particularmente la Junta Nacional, se considera que debería haber al menos 8 salas para que se atiendan los recursos de apelación que lleguen de todo el sistema de seguridad social integral y regímenes de excepción del país.

6. Comentarios Artículo 10.

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTÍCULO 10°. Cada Junta Regional y Nacional Interdisciplinaria de Calificación contará con un profesional universitario, preferiblemente administrador de empresas o con estudios de posgrado en administración, que realizará el cargo de Director Administrativo y Financiero y deberá contar con experiencia en manejo recurso humano, administrativo y financiero que cumplirá las funciones de director administrativo. Cada Junta Regional y Nacional establecerá los términos y bases para desarrollar el proceso de selección y contratación del denominado Director Administrativo y Financiero, que como mínimo deberá incluir conocimientos respecto al Sistema General de Seguridad Social Integral, Código Disciplinario Único, normatividad vigente sobre el funcionamiento de las Juntas de Calificación, conocimiento sobre el manejo adecuado de los recursos públicos, conocimientos financieros, conocimientos en las modalidades de contratación laboral y de prestación de servicios.</p>	<p>ARTÍCULO 10°. Cada Junta Regional y Nacional Interdisciplinaria de Calificación contará con un profesional universitario, con estudios de posgrado, maestría o doctorado en administración, que realizará el cargo de Director Administrativo y Financiero y deberá contar con experiencia en manejo recurso humano, administrativo y financiero que cumplirá las funciones de director administrativo. Cada Junta Regional y Nacional establecerá los términos y bases para desarrollar el proceso de selección y contratación del denominado Director Administrativo y Financiero, que como mínimo deberá incluir conocimientos respecto al Sistema General de Seguridad Social Integral, Código Disciplinario Único, normatividad vigente sobre el funcionamiento de las Juntas de Calificación, conocimiento sobre el manejo adecuado de los recursos públicos, conocimientos financieros, conocimientos en las modalidades de contratación laboral y de prestación de servicios.</p>

Observación: Se considera arbitrario colocar una única profesión para aspirar a ser el Director. El cargo debe contemplar cualquier profesión de base, pero con especialización, maestría o doctorado en administración. Varias carreras hoy en día tienen enfoque en administración, no solo el administrador de empresas, también ingeniería, medicina, derecho, etc.

7. Comentarios Artículo 13.

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
ARTÍCULO 13°. PERIODOS DE DURACIÓN. El periodo de duración de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación en la Seguridad Social es individual y será de seis (6) años contados a partir de la fecha de posesión de los miembros de cada una de las Salas de Decisión.	ARTÍCULO 12°. PERIODOS DE DURACIÓN. El periodo de duración de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación en la Seguridad Social es individual y será de cuatro (4) años contados a partir de la fecha de posesión de los miembros de cada una de las Salas de Decisión.

Observación: Establecer un período de seis años para los miembros de la Junta resulta inconveniente y desproporcionado, especialmente cuando se propone actualizar el manual de calificación cada cuatro años. La duración del cargo no debería exceder los cuatro años, ya que un período más largo podría limitar la pluralidad, restringir la participación de nuevos profesionales y generar riesgos de perpetuación en un cargo de alta relevancia técnica. Además, es fundamental establecer disposiciones claras para los miembros que ya hayan cumplido seis años en el ejercicio del cargo, evitando su continuidad automática y garantizando la renovación necesaria para mantener la imparcialidad, la transparencia y el dinamismo en la empresa.

8. Comentarios Artículo 21

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
ARTÍCULO 21°. MANEJO DE LOS EXCEDENTES. E. Todos los pacientes afectados por el Covid-19 tendrán prelación sobre los demás para la calificación del origen, grado de discapacidad y fecha de estructuración.	ARTÍCULO 21°. MANEJO DE LOS EXCEDENTES. Eliminar literal E

Observación: El literal e) del artículo 21, que establece prelación para los "afectados" por COVID-19, carece de una justificación técnica válida y presenta múltiples inconvenientes. En primer lugar, el término "afectados" es impreciso, ya que podría incluir a personas que contrajeron la enfermedad sin desarrollar secuelas, otorgándoles un trato preferencial sobre quienes, mediante cuidado personal y vacunación, evitaron la infección. Este enfoque genera un trato desigual y discriminatorio, además de ser inconsistente al no extenderse a

otras condiciones que representan una mayor vulnerabilidad, como el cáncer, el VIH, la insuficiencia renal.

Además, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el fin de la emergencia sanitaria internacional por COVID-19 el 5 de mayo de 2023, momento en el cual la enfermedad pasó a considerada endémica y, en la mayoría de los casos, de comportamiento leve. Mantener este criterio resulta desactualizado y desconectado de la realidad sanitaria.

Por lo anterior, se recomienda eliminar este literal, asegurando que la normativa sea técnica, equitativa y alineada con las condiciones de salud pública actuales, evitando cualquier trato preferente.

9. Comentarios Artículo 22

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTÍCULO 22°. Bajo ninguna circunstancia, la ausencia por omisión del empleador en allegar los documentos que legalmente le corresponden, como el estudio de puesto de trabajo, o de la ARL, AFP o de Colpensiones en allegar las pruebas que les competan o en dejar de asumir el pago de las pruebas decretadas por las Juntas, pueden ser usadas en contra del paciente. debe acudirse a las presunciones establecidas en la tabla de enfermedades profesionales, decreto 1477 de 2014 o el que lo modifique o remplace, u otras presunciones que no vayan en contra del calificado.</p>	<p>ARTÍCULO 22°. Bajo ninguna circunstancia, la ausencia por omisión del empleador en allegar los documentos que legalmente le corresponden, como el estudio de puesto de trabajo, o de la ARL, AFP o de Colpensiones en allegar las pruebas que les competan o en dejar de asumir el pago de las pruebas decretadas por las Juntas, pueden ser usadas en contra del paciente.</p> <p>En tales situaciones, deberán aplicarse las presunciones establecidas en la normativa vigente, como la tabla de enfermedades laborales contenida en el Decreto 1477 de 2014 o en el que la modifique o sustituya, así como cualquier otra presunción aplicable, siempre y cuando estas no sean contrarias. al interés del calificado ni perjudiquen su derecho a una valoración objetiva y justa.</p> <p>Dichas presunciones son susceptibles de ser desvirtuadas mediante la presentación de elementos de juicio, pruebas y soportes por parte de la entidad afectada. Esto garantiza un</p>

	<p>equilibrio entre la presunción y el derecho a controversia.</p> <p>Es deber de las partes involucradas, incluidas las EPS y los trabajadores, aportar la información necesaria en los procesos de calificación, como la historia clínica y demás documentos esenciales para garantizar una calificación objetiva.</p>
--	--

Observación: No se objeta la aplicación de presunciones, como sucede con las enfermedades laborales directas establecidas en el Decreto 1477 de 2014. No obstante, la norma debe precisar que dichas presunciones son susceptibles de ser desvirtuadas mediante la presentación de elementos de juicio, pruebas y soportes por parte de la entidad afectada. Esto garantiza un equilibrio entre la presunción y el derecho a controversia.

Además, resulta indispensable incorporar en la norma la corresponsabilidad de las EPS y los trabajadores en el suministro de la información necesaria para el proceso de calificación. Un ejemplo relevante es la historia clínica, que, siendo propiedad del paciente, depende en gran medida de su colaboración para ser aportada. Dado que este documento es crucial para asegurar una calificación objetiva y técnicamente fundamentada, la normativa debe prever mecanismos claros que faciliten su obtención y resguarden el principio de justicia.

10. Comentarios Artículo 24

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTÍCULO 24°. Peritajes en las demandas en contra de las Juntas Regionales o Nacional de Calificación. Ante una demanda ordinaria laboral en contra del dictamen proferido por la Junta Regional o Nacional interdisciplinaria de calificación, se deberán observar las siguientes disposiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El perito deberá ostentar y acreditar al menos iguales calidades a las exigidas a los miembros de la Juntas interdisciplinarias de Calificación Regionales o Nacional demandados 2. En atención a la paridad técnica y científica que debe observarse en estos casos, el peritaje lo deberá rendir un grupo interdisciplinario de 	<p>ARTÍCULO 24°. Peritajes en las demandas en contra de las Juntas Regionales o Nacional de Calificación. Ante una demanda ordinaria laboral en contra del dictamen proferido por la Junta Regional o Nacional interdisciplinaria de calificación, se deberán observar las siguientes disposiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El perito deberá ostentar y acreditar conocimientos en salud ocupacional o en seguridad y salud en el trabajo y contar con experiencia profesional al menos iguales calidades a las exigidas a los miembros de la Juntas

<p>conformación similar a los establecidos por esta ley para las Juntas Regionales o Nacional.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. En modo alguno podrá darse preponderancia a dictámenes rendidos por profesionales unipersonales sobre los grupos interdisciplinarios establecidos por esta ley. 4. Cuando la demanda verse sobre el grado porcentual de la discapacidad el perito necesariamente deberá pronunciarse sobre la fecha de estructuración, sustentándola técnicamente. 5. Cuando la demanda verse sobre el origen de la patología o contingencia, el perito debe sustentar su decisión en el estudio de puesto de trabajo o la investigación del accidente de trabajo además de los elementos de prueba que tenga. 6. Los peritos en estos casos adquieren iguales deberes y obligaciones a los establecidos para los miembros de la Juntas interdisciplinarias de Calificación Regionales o Nacional. 7. El valor de la pericia la asumirá quien la solicite. 	<p>interdisciplinarias de Calificación Regionales o Nacional demandados</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. En atención a la paridad técnica y científica que debe observarse en estos casos, el peritaje lo deberá rendir un grupo interdisciplinario de conformación similar a los establecidos por esta ley para las Juntas Regionales o Nacional. 3. En modo alguno podrá darse preponderancia a dictámenes rendidos por profesionales unipersonales sobre los grupos interdisciplinarios establecidos por esta ley. 4. Cuando la demanda verse sobre el grado porcentual de la discapacidad el perito necesariamente deberá pronunciarse sobre la fecha de estructuración, sustentándola técnicamente. 5. Cuando la demanda verse sobre el origen de la patología o contingencia, el perito debe sustentar su decisión en el estudio de puesto de trabajo o la investigación del accidente de trabajo además de los elementos de prueba que tenga. 6. Los peritos en estos casos adquieren iguales deberes y obligaciones a los establecidos para los miembros de la Juntas interdisciplinarias de Calificación Regionales o Nacional. 7. El valor de la pericia la asumirá quien la solicite.
--	--

Observación: La norma no debe imponer restricciones excesivas respecto a las calidades exigidas a los peritos en los procesos ordinarios donde se impugne un dictamen emitido por una junta regional o la Junta Nacional de Calificación. Esto es especialmente relevante en casos judiciales donde se controvierte el origen de una enfermedad o accidente laboral, con el fin de desvirtuar una calificación previamente realizada. En estos escenarios, existen profesionales médicos altamente calificados, que, aunque no ostenten el título de médicos laborales u ocupacionales, son reconocidos como autoridades en sus respectivas especialidades. Descalificar su peritaje únicamente por no cumplir con un título específico limita injustificadamente la incorporación de evaluaciones técnicas de alta calidad.

Además, en áreas médicas donde los especialistas son escasos, descartar el valor de un peritaje por la ausencia de un enfoque interdisciplinario es contraproducente. Los conceptos unipersonales emitidos por médicos con alta especialización y reconocimiento a nivel

nacional e internacional deben ser considerados válidos, dado su profundo conocimiento técnico en la materia. Este reconocimiento no solo es razonable, sino que enriquece el análisis técnico-jurídico que debe sustentar la calificación.

Asimismo en el derecho procesal colombiano, no existe la figura de la tarifa legal de la prueba, sino que el juez competente es libre de decretar las pruebas que considere pertinentes y de admitir aquellas que él considere necesarias para fundamentar su decisión de acuerdo con las reglas de la sana crítica y no puede una norma legal como la que se pretende aprobar en este proyecto, echar por tierra el principio de la libre apreciación de las pruebas por parte del juez de conocimiento del proceso.

11. Comentarios Artículo 25.

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTÍCULO 25°. CALIFICACIÓN INTEGRAL La calificación integral se entiende como la calificación del grado de discapacidad de las condiciones de salud de origen laboral y común. La calificación integral se realiza siempre que, sumando el porcentaje de pérdida de las condiciones de salud laboral y común, arroje como resultado que el grado de discapacidad es igual o superar al 50%. Esta calificación se realizará con el manual de calificación de la discapacidad vigente, y para tal fin, la calificación atenderá la sumatoria de las deficiencias, las limitaciones en actividades, las restricciones en participación laboral, participación ocupacional participación económica y edad del calificado, que establece dicho manual de calificación. Cuando se evidencia o se sospeche que se trata una persona que materialmente pueda tener una discapacidad severa (mayor al 50% de discapacidad) por condiciones de salud de origen laboral y origen común, deberá realizarse la calificación integral desde la primera oportunidad por las entidades de seguridad social y las Juntas interdisciplinarias de calificación.</p>	<p>ARTÍCULO 25°. CALIFICACIÓN INTEGRAL La calificación integral se entiende como la calificación del grado de discapacidad de las condiciones de salud de origen laboral y común. La calificación integral se realiza siempre que, sumando el porcentaje de pérdida de las condiciones de salud laboral y común, arroje como resultado que el grado de discapacidad es igual o superar al 50%. Esta calificación se realizará con el manual de calificación de la discapacidad vigente, y para tal fin, la calificación atenderá la sumatoria de las deficiencias, las limitaciones en actividades, las restricciones en participación laboral, participación ocupacional participación económica y edad del calificado, que establece dicho manual de calificación. Cuando se evidencia o se sospeche que se trata una persona que materialmente pueda tener una discapacidad severa (mayor al 50% de discapacidad) por condiciones de salud de origen laboral y origen común, deberá realizarse la calificación integral desde la primera oportunidad por las entidades de seguridad social y las Juntas interdisciplinarias de calificación.</p>

	<p><i>En la calificación integral en la que concurren patologías de origen común y laboral, el pago estará a cargo de la entidad de seguridad social que cubra el riesgo de la patología que generó el mayor peso porcentual en la pérdida de capacidad laboral. Lo anterior, sin perjuicio del recobro entre los sistemas de seguridad social en pensiones y riesgos laborales, según sea el caso."</i></p>
--	--

Observación: Es fundamental establecer con claridad qué subsistema y qué entidad deben asumir la responsabilidad y el costo de la calificación integral, pues la falta de precisión genera incertidumbre jurídica y puede derivar en dilataciones en el proceso de reconocimiento de derechos.

Para resolver esta ambigüedad, se propone incluir un párrafo en el artículo 25 que determina que, en los casos donde concurren patologías de origen común y laboral, la entidad de seguridad social responsable del riesgo que representa el mayor peso porcentual en la pérdida de capacidad laboral. (PCL) asuma el pago de la calificación.

Esto, sin perjuicio de los mecanismos de recobro entre los sistemas de seguridad social en pensiones y riesgos laborales, según corresponda. Asimismo, se sugiere que el artículo haga referencia expresa a la discapacidad severa como aquella que alcanza el 50% o más de PCL, con el fin de garantizar la coherencia con el resto de las disposiciones del proyecto normativo.

12. Comentarios Artículo 26.

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTÍCULO 26°. Los miembros de las Salas de Decisión de las Juntas Regionales y Nacional al terminar su respectivo período, y no quedar seleccionados para períodos siguientes, podrán ejercer su actividad profesional de manera libre, sin embargo, se deberán declarar impedidos en su ejercicio profesional para conocer de casos en los que fungieron como miembros firmantes de un dictamen mientras ejercieron funciones como miembros de Junta. Los actuales integrantes y miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación que se encuentran nombrados a la fecha de la</p>	<p>ARTÍCULO 26. Los miembros de las Salas de Decisión de las Juntas Regionales y Nacional al terminar su respectivo período, y no quedar seleccionados para períodos siguientes, podrán ejercer su actividad profesional de manera libre, sin embargo, se deberán declarar impedidos en su ejercicio profesional para conocer de casos en los que fungieron como miembros firmantes de un dictamen mientras ejercieron funciones como miembros de Junta. Los actuales integrantes y miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación que se encuentran nombrados a la fecha de la</p>

<p>expedición de esta ley podrán concursar en igualdad de condiciones a los aspirantes nuevos para ser elegidos miembros de las Juntas Regionales o Nacional Interdisciplinaria de Calificación.</p> <p>PARAGRAFO. Los miembros de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales tendrán como límite para participar en los concursos no haber estado más de tres periodos consecutivos como miembros en las Juntas Regionales o la Junta Nacional interdisciplinaria de calificación.</p>	<p>expedición de esta ley, podrán concursar en igualdad de condiciones a los aspirantes nuevos para ser elegidos miembros de las Juntas Regionales o Nacional Interdisciplinaria de Calificación.</p> <p>PARAGRAFO. Los miembros de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales solo podrán participar en los concursos de selección si no han ejercido el cargo por más de dos periodos consecutivos en dichas instancias, garantizando así la renovación, la pluralidad y la transparencia en la conformación de estos. órganos.</p>
--	--

Observación: Para garantizar la transparencia, la renovación y la pluralidad en la composición de las Juntas Regionales y la Junta Nacional, es fundamental establecer un límite en la permanencia de sus miembros. Permitir que un integrante ocupe el cargo por más de dos periodos podría derivar en una concentración indebida de poder, reduciendo la oportunidad de participación de nuevos profesionales y aumentando el riesgo de prácticas poco transparentes.

Dado que el proyecto propone periodos de hasta seis años, la posibilidad de ejercer el cargo por 18 años, e incluso hasta 36 años en algunos casos, es excesiva y contraria a los principios de alternancia y democratización en estos órganos. Por lo tanto, se recomienda que la norma establezca expresamente que los miembros de las juntas solo puedan ejercer por el periodo para el que fueron elegidos y, como máximo, por un periodo adicional, evitando así la perpetuidad en el cargo y fomentando una mayor participación. de profesionales con nuevas perspectivas

13. Comentarios Artículo 27

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTÍCULO 27°.</p> <p>Para efectos de esta Ley, las Entidades Prestadoras de Salud y Pagadoras de Beneficios de Discapacidad dentro del sistema de seguridad social integral son: las IPS, las empresas promotoras de salud o quien haga sus veces, las administradoras de riesgos laborales, las aseguradoras de seguros previsionales</p>	<p>ARTÍCULO 27°.</p> <p>Para efectos de esta Ley, las Entidades Prestadoras de Salud y Pagadoras de Beneficios de Discapacidad dentro del Sistema de Seguridad Social Integral son: las IPS, las Empresas Promotoras de Salud o quien haga sus veces, las Administradoras de Riesgos Laborales y Colpensiones. Estas entidades</p>

<p>de discapacidad y sobrevivencia del RAIS y Colpensiones, privilegiarán el enfoque de prevención de discapacidad para trabajar, basado en intervención en estadio temprano de las condiciones de salud, para propiciar el reintegro laboral, a través de equipos interdisciplinarios conformados por médicos ocupacionales, terapeutas ocupacionales, terapeutas físicos y psicólogos.</p>	<p>privilejarán un enfoque de prevención de la discapacidad para trabajar, basado en intervención en estadio temprano de las condiciones de salud, para propiciar el reintegro laboral, a través de equipos interdisciplinarios conformados por médicos ocupacionales, terapeutas ocupacionales, terapeutas físicos y psicólogos.</p> <p>Las aseguradoras de seguros previsionales de invalidez y sobrevivencia del RAIS no están comprendidas dentro de las entidades responsables de estas actividades, dado que su función dentro del sistema de seguridad social se circunscribe a la administración del riesgo financiero asociado a la cobertura de pensiones de invalidez y sobrevivencia, sin competencia en la gestión de salud o el acompañamiento en procesos.</p>
---	--

Observación: La participación de las aseguradoras de seguros previsionales de invalidez y sobrevivencia en los procesos de reintegro al trabajo no es procedente, ya que su función dentro del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones se limita a la administración del riesgo financiero asociado a la cobertura de las pensiones de invalidez y sobrevivientes. A diferencia de las EPS y las ARL, cuya misionalidad incluye la gestión de la salud y la prevención de riesgos laborales, las aseguradoras previsionales no cuentan con las competencias técnicas, operativas ni normativas para intervenir en procesos que buscan la reincorporación laboral de los trabajos.

El reintegro al trabajo requiere una intervención multidisciplinaria enfocada en la recuperación funcional y en la adaptación del trabajador a su entorno ocupacional, aspectos que son responsabilidad directa de las EPS y las ARL. Incluir a las aseguradoras previsionales en esta labor desnaturaliza su función y puede generar distorsiones en la asignación de responsabilidades dentro del sistema de seguridad social, afectando la eficiencia y eficacia en la protección y garantía de los derechos.

14. Comentarios Artículo 28.

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
ARTÍCULO 28°.	ARTÍCULO 29°.

<p>El término pensión de invalidez será denominado a partir de la expedición de la presente ley, como pensión por discapacidad, cuando se otorgue un porcentaje de discapacidad mayor o igual al 50%, se denominará discapacidad severa.</p>	<p>El término pensión de invalidez será denominado a partir de la expedición de la presente ley, como pensión por discapacidad severa, cuando se otorgue un porcentaje de discapacidad mayor o igual al 50%,</p>
<p>La indemnización por incapacidad permanente parcial, se denomina indemnización por discapacidad permanente parcial, y es aquella equivalente al porcentaje de pérdida que va del 5% al 49.99%.</p>	<p>La indemnización por discapacidad permanente parcial corresponde a la compensación económica que se otorga cuando la pérdida de capacidad laboral se sitúa en un rango del 5% al 49.99%. Esta figura es independiente de la incapacidad temporal, la cual constituye una prestación económica derivada de una contingencia de origen común o laboral que impide temporalmente el ejercicio de las actividades laborales.</p>

Observación: La redacción del artículo requiere corrección para garantizar la precisión jurídica y coherencia con el marco normativo vigente. El término "pensión por discapacidad" es incorrecto, ya que dentro del sistema de seguridad social no existe una prestación con esta denominación. La pensión de invalidez solo procede cuando la pérdida de capacidad laboral es igual o superior al 50%, por lo que cualquier referencia a este concepto debe alinearse con dicha clasificación. En este sentido, se recomienda que el artículo 28 haga referencia a "pensión por discapacidad severa", en concordancia con las demás normas del proyecto de ley.

Asimismo, es importante aclarar la relación entre la indemnización por discapacidad permanente parcial y la incapacidad temporal, ya que son figuras distintas dentro del sistema de protección social. La incapacidad temporal corresponde a una prestación económica derivada de una contingencia de origen común o laboral que impide temporalmente el ejercicio de actividades laborales, mientras que la indemnización por discapacidad permanente parcial es una compensación económica otorgada cuando la pérdida de capacidad laboral es inferior al umbral requerido para acceder a una pensión de invalidez. Es fundamental que la norma precise estos conceptos para evitar confusiones.

15. Comentarios Artículo 29.

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTÍCULO 29°. Calificación del grado de discapacidad.</p>	<p>ARTÍCULO 29°. Calificación del grado de discapacidad.</p>

La calificación en primera oportunidad del origen, pérdida de la capacidad laboral discapacidad 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 discapacidad severa y muerte a través del seguro previsional y será realizada con **un grupo interdisciplinario** y un procedimiento igual al de las Juntas Regionales interdisciplinarias de Calificación, usando el Manual Único para la Calificación que otorgó el derecho, manual único para la calificación del grado de discapacidad, fecha de estructuración y origen de las condiciones de salud en el sistema integral de seguridad social, 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, porcentaje de discapacidad y fecha de estructuración en un término no superior a treinta (30) días hábiles. Luego de culminado el proceso de rehabilitación cuando proceda, se concede un término de diez (10) días hábiles a los interesados para controvertir el dictamen, ejercer los derechos a la defensa, el acceso a la doble instancia y el derecho de contradicción del dictamen ante las Juntas Regionales y Nacional interdisciplinaria de calificación. Las entidades mencionadas contarán con un término de 30 días hábiles para calificar origen de accidente y enfermedad, a partir de la fecha de radicación de la solicitud de calificación por cualquier interesado.

La calificación en primera oportunidad del origen, pérdida de la capacidad laboral discapacidad 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 discapacidad severa y muerte a través del seguro previsional y será realizada **con un procedimiento igual al de las Juntas Regionales interdisciplinarias de Calificación, usando el Manual Único para la Calificación** que otorgó el derecho, manual único para la calificación del grado de discapacidad, fecha de estructuración y origen de las condiciones de salud en el sistema integral de seguridad social, 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, porcentaje de discapacidad y fecha de estructuración en un término no superior a treinta (30) días hábiles. Luego de culminado el proceso de rehabilitación cuando proceda, se concede un término de diez (10) días hábiles a los interesados para controvertir el dictamen, ejercer los derechos a la defensa, el acceso a la doble instancia y el derecho de contradicción del dictamen ante las Juntas Regionales y Nacional interdisciplinaria de calificación. Las entidades mencionadas contarán con un término de 30 días hábiles para calificar origen de accidente y enfermedad, a partir de la fecha de radicación de la solicitud de calificación por cualquier interesado.

La notificación del dictamen podrá ser electrónica

Observación: El proyecto propone imponer a estas entidades un grupo interdisciplinario similar al de las Juntas de Calificación, incluyendo la figura de un abogado. Sin embargo, consideramos que esta medida podría generar un incremento significativo en los costos operativos del sistema, así como dificultades prácticas en diversas regiones del país, donde no siempre es posible contar con profesionales que cumplan los requisitos exigidos.

Además, es importante destacar que la mayoría de las decisiones en los procesos de calificación (como la determinación de la pérdida de capacidad laboral, la fecha de estructuración y el origen de la enfermedad) son de naturaleza técnica y médica, competencias propias de los profesionales de la salud. La inclusión de un abogado en esta etapa no aporta un valor sustancial a la toma de estas decisiones, por lo que sugerimos revisar la pertinencia de este requisito.

16. Propuesta de artículo nuevo:

Artículo XX. Obligatoriedad de la notificación electrónica. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las entidades del sistema de seguridad social, así como las Juntas Regionales y Nacional de Calificación, deberán realizar la notificación de sus dictámenes mediante medios electrónicos. Esta modalidad será obligatoria y se considerará válida y efectiva para todos los efectos legales.

Observación: Durante el periodo de confinamiento, la notificación electrónica de dictámenes por parte de las entidades del sistema y de las Juntas Regionales y Nacional demostró ser un mecanismo eficiente y efectivo. Por ello, proponemos que la ley establezca de manera explícita la obligatoriedad de este medio de notificación.

Esta medida no solo agilizaría los trámites, sino que también evitaría imponer costos, riesgos y tiempos innecesarios a los usuarios, particularmente a aquellos con discapacidad, dificultades de movilidad o que residen en zonas alejadas. La notificación personal, en estos casos, resulta desproporcionada y contraria al principio de eficiencia administrativa.