



*Jesús Alberto Castilla Salazar*  
*Senador de la República*

## ARTICULADO

### Proyecto de Ley N° \_\_\_\_ de 2018 de Senado

*“por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez, por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud, en el sistema general de pensiones y se dictan otras disposiciones”*

El Congreso de la República, con base en las facultades que le otorga la Carta Política de Colombia, en su artículo 150° Numeral 7°,

El Congreso de Colombia

## DECRETA

**ARTÍCULO 1. Objeto:** La presente Ley tiene por objeto definir aspectos técnicos y administrativos necesarios para garantizar el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el Sistema General de Pensiones, de los trabajadores expuestos a actividades de alto riesgo para la salud.

**ARTÍCULO 2. Campo de aplicación.** La presente Ley se aplicará a trabajadores que en cumplimiento de sus funciones, realicen sus labores los oficios denominados de alto riesgo, conforme con lo contenido en el artículo 2 del del Decreto-ley número 2090 de 2003.

**Parágrafo 1:** En lo que corresponde a la aplicación del artículo 2 del Decreto 2090 de 2003, sólo se tomarán como referencia los valores límites permisibles, del sistema de riesgos laborales, para evaluar la exposición ocupacional a calor o altas temperaturas, en ningún caso en

alguna de las otras actividades de alto riesgo.

### **ARTÍCULO 3. Definiciones**

**Valor límite de exposición ocupacional: TLV:** es un límite técnico que permite la exposición de un trabajador a una sustancia o agente físico, en períodos no superiores a 8 horas al día o 40 horas a la semana. No representa una línea definida que divida un ambiente laboral sano de uno no sano o el punto en el cual pueda ocurrir un deterioro de la salud.

**Sustancia cancerígena o carcinógena** es aquella que por inhalación, ingestión o penetración cutánea, puede ocasionar **cáncer** o incrementar su frecuencia, independientemente de su dosis o su nivel de concentración. Son aquellas reconocidas por la Agencia Internacional para la Investigación para el Cáncer, IARC, de la Organización Mundial de la Salud, O.M.S, o el órgano autorizado que Colombia reconozca.

**ARTÍCULO 4.** Modifíquese el Art. 2 del decreto 2090 de 2003, al cual se agregará el numeral octavo así:

8. Actividades con exposición a mercurio y plomo.

**ARTÍCULO 5. Parámetros para la medición de los Agentes de alto riesgo para la salud laboral.** Serán reconocidos como agentes de alto riesgo para la salud laboral, las contenidas en el artículo 2 del decreto 2090, los cuales serán medidos a partir de los siguientes parámetros:

1. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes y sustancias cancerígenas. Para reconocer el derecho a pensiones especiales de vejez por radiaciones ionizantes o

*Jesús Alberto Castilla Salazar*  
*Senador de la República*

sustancias comprobadamente cancerígenas, no se tendrá en cuenta el umbral de exposición delimitado por los valores límites permisibles, TLV.

2. Solamente los trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, serán valorados de acuerdo con los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud ocupacional.
3. Se tendrán como sustancias cancerígenas, las reconocidas por la Agencia Internacional para la Investigación para el Cáncer, IARC, de la Organización Mundial de la Salud, O.M.S, o el órgano autorizado que Colombia reconozca.
4. Los valores límites de exposición ocupacional, en ningún caso podrán ser empleados como criterio de medición en el caso de la exposición a sustancias cancerígenas y radiaciones ionizantes.

**Parágrafo 1:** En tanto que las actividades de minería en socavón y a cielo abierto, generan exposición a agentes de alto riesgo, son equiparables en su tratamiento para el reconocimiento del derecho a la pensión especial de alto riesgo

**Parágrafo 2:** Las actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores serán actualizadas cada cinco (5) años, en coordinación entre los Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo, de conformidad con las recomendaciones que sobre el particular emita el Consejo Nacional de Riesgos laborales y teniendo en cuenta los criterios establecidos por la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer – IARC- de la Organización Mundial de la Salud.

**ARTÍCULO 6. Funciones de las Administradoras de Fondos de Pensiones y de COLPENSIONES para el reconocimiento de las pensiones especiales de vejez.** Con la

3

*Jesús Alberto Castilla Salazar*  
*Senador de la República*

entrada en vigencia de la presente ley, y en un tiempo no mayor a seis (6) meses, COLPENSIONES y las Administradoras de Fondo de Pensiones, deberán crear y procedimentar el área especializada de salud ocupacional, en cuyas funciones estará:

i) emitir un concepto técnico particular sobre cada trabajador que solicite el reconocimiento y pago de una pensión especial de vejez, certificando si su actividad ocupacional es o fue desarrollada en oficios o expuestos a agentes de alto riesgo para la salud laboral, para lo cual deberá tener en cuenta, los requisitos dispuestos en la ley entre otros: Histórico de la exposición, matriz de riesgos laborales, programas de vigilancia epidemiológica por riesgos específico, de conformidad al Sistema de Gestión y Seguridad en el Trabajo, o de los programas específicos acordados paritariamente por convención colectiva, así como certificación de cargos y labores, remitido por el empleador y/o aportados por el trabajador.

ii) emitir concepto técnico general sobre la planta de la empresa, con referencia a casos de debate técnico científico sobre las actividades de alto riesgo que pudieran ser limitantes para el reconocimiento de la pensión especial. Para el cumplimiento de esta función las empresas deberán notificar en el primer trimestre del año, el número y datos de los trabajadores con riesgo de exposición a factores catalogados como de alto riesgo para la salud, esta información deberá allegarse certificada por el responsable del Sistema de Gestión y Seguridad en el trabajo, con firma del Comité paritario.

**ARTÍCULO 7.** Con la entrada en vigencia de la presente ley el Ministerio de Trabajo deberá adoptar la Guía técnica para la identificación de empresas, trabajadores y oficios de alto riesgo, en un plazo no mayor a tres meses. Esta guía deberá ser construida de manera tripartita y actualizada cada cinco años por la misma entidad.

*Jesús Alberto Castilla Salazar*  
*Senador de la República*

**Parágrafo 1:** La responsabilidad vigente de las ARL de mantener una base de datos con estas empresas se mantiene, estas entidades deberán disponer de planes para su vigilancia y monitoreo permanente.

**Parágrafo 2:** Toda persona que realice actividades de alto riesgo debe tener vinculación formal al sistema nacional de Riesgos laborales, a cargo de la empresa contratante, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1562 de 2012. Se prohíbe en el territorio nacional la contratación tercerizada para el desarrollo de actividades de alto riesgo.

**ARTÍCULO 8.** Créese por parte del Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Trabajo, el Sistema Nacional de Identificación y Seguimiento a Empresas, trabajadores y actividades de alto riesgo para la salud, el cual entrará en funcionamiento en un término no mayor a seis meses a partir de la firma de la presente ley. El Sistema deberá ser dinámico conforme a las necesidades de información que defina o establezca la guía técnica de que trata el artículo séptimo de la presente ley.

**ARTÍCULO 9.** Además de las funciones que le confiere la Ley, será funciones del Concejo Nacional de Riesgos Laborales CNRL:

- a. Formular estrategias y acciones para el reconocimiento efectivo de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud.
- b. Recomendar las normas técnicas para la identificación de las actividades de alto riesgo para la salud en las empresas.
- c. Diseñar normas de obligatorio cumplimiento sobre las actividades de vigilancia y control de la afiliación de los trabajadores de alto riesgo para la salud, ejercidas por las administradoras de riesgos laborales a cargo de la empresa contratante.

*Jesús Alberto Castilla Salazar*  
*Senador de la República*

**Parágrafo:** Los estudios técnicos y financieros que se requieran para el cumplimiento de las funciones que le asigna la presente Ley, serán asumidos con cargo al presupuesto de funcionamiento del Fondo de Riesgos Profesionales. **LABORALES**

**ARTÍCULO 10. Planes de saneamiento financiero.** Para las empresas que desarrollan actividades laborales de alto riesgo y que no estén al día con las cotizaciones adicionales, que así lo soliciten expresamente, se crearán planes de saneamiento financiero, bajo la coordinación de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales del Ministerio de Hacienda y crédito público, con el fin de regular la información y los aportes a este régimen especial. La información sobre las empresas de alto riesgo que adopten esta medida deberá ser trasladada al sistema de información de que trata el artículo 5 de esta ley.

**Artículo 11. Vigencia y derogatorias.** El presente decreto regirá a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

## **EXPOSICION DE MOTIVOS**

El decreto Ley 2090 de 2003 “Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.”, la actividades de alto riesgo para la salud son aquellas que por su naturaleza implican una disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador, por lo cual las prestaciones especiales de vejez por alto riesgo permiten a los trabajadores que desempeñan tales actividades, una prestación económica de vejez a edades inferiores que a los trabajadores en general. Es importante señalar que generalmente se confunde la actividad de alto riesgo para la salud, en el marco del sistema general de pensiones, con los niveles

*Alberto Castilla Salazar  
Senador de la República*

de riesgo altos en el marco del sistema general de riesgos profesionales, lo cual es un error conceptual.

El decreto ley estableció una serie de reglamentaciones con el propósito de garantizar el acceso real de los trabajadores a las pensiones especiales por adelantar actividades riesgosas para la salud, no obstante a 15 años de creada la norma son evidentes los vacíos regulatorios en varios aspectos a mejorar, los cuales fueron identificados durante el desarrollo del debate de control político citado por el H.S. Alberto Castilla, el 19 de Septiembre de 2018, del cual se subrayaron los siguientes aspectos que es necesario corregir por medio de la presente iniciativa:

1. El país no tiene un registro claro sobre las actividades, las ocupaciones y los trabajadores que se empeñan su actividad en alto riesgo para su salud, de lo cual se desprende i) la poca claridad sobre las empresas que están al día en sus cotizaciones adicionales para cubrir la pensión especial. Se tiene cálculos estimados por la Escuela nacional sindical que hablan de 400 mil trabajadores en 2015 para las diferentes ocupaciones. ii) en tal sentido hay dificultad para la exigencia de la pensión por alto riesgo para el trabajador, teniendo este que acudir a un dilatado proceso judicial para su reconocimiento.
2. Uno de los argumentos para la negación de la pensión es que se exige al trabajador comprobar que realizó actividades de alto riesgo bajo límites permisibles de exposición o TLV<sup>1</sup>. Los TLV históricamente se habían considerado como los valores admisibles en el ambiente de trabajo que hacen referencia a concentraciones de sustancias en el aire por debajo de las cuales los trabajadores podrían exponerse sin sufrir efectos adversos para la salud ( Res 2400 de 1979). No obstante, la incidencia de la enfermedad para el caso de sustancias cancerígenas puede ocurrir independiente de la cantidad de exposición, en este sentido el Ministerio de la Protección Social en la Guía técnica para el análisis de exposición a factores de riesgo ocupacional establece que “los TLV, son límites recomendables y no una frontera entre condiciones seguras y peligrosas” es decir que no son un rango admisible para valorar cada una de las actividades de alto riesgo que fueran establecidas en el decreto 2090. Por su parte el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo de España afirma que “los conocimientos científicos actuales no permiten identificar niveles

---

<sup>1</sup> TLV Thres Hold Limit Value

*Alberto Castilla Salazar  
Senador de la República*

de exposición por debajo de los cuales no exista riesgo de que los agentes mutágenos y la mayoría de los cancerígenos produzcan efectos característicos sobre la salud (...) Por esta razón, los límites de exposición adoptados para algunas de estas sustancias no son una referencia para garantizar la proyección de la salud...sino unas referencias máximas para la adopción de las medidas de protección necesarias y el control del ambiente de los puestos de trabajo”<sup>2</sup>.

3. Hay trabajadores expuestos a actividades de alto riesgo que adelantan su actividad sin vinculación laboral formal. El registro es inexistente acerca de los trabajadores que desempeñan su oficio en esta situación, a pesar de que en Colombia la tercerización laboral está prohibida. Consecuencia de la informalidad en la contratación laboral, es la pérdida del derecho para estos trabajadores.

4. El parágrafo 1 del artículo 15 del decreto 758 de 1009, establecía que las actividades de alto riesgo para la salud deberían estar certificadas por la dependencia de salud ocupacional del entonces Instituto de Seguro Social - ISS, a través de investigación previa donde se considerara su habituabilidad, equipos utilizados y la intensidad en la exposición, tal certificación fue obviada por Colpensiones al adoptarse el sistema general de pensión, conllevando una negativa para el acceso.

5. Uno de los vacíos actuales para el reconocimiento de la pensión especial por actividad de alto riesgo para la salud, es la ausencia de una guía técnica que organice a cada uno de los actores que intervienen en el proceso y dicte con claridad los procedimientos que conlleven a la garantía de la pensión especial. Tal guía ha sido anunciada por el Ministerio del trabajo, sin que sea expedida. El proyecto de ley ordena la emisión de tal guía y dota de mayores herramientas, en términos de competencias, al Concejo Nacional de Riesgos Laborales, para mejorar la observancia sobre el particular.

Se pretende con la implementación de la presente ley mejorar los aspectos señalados.

Radicado en Bogotá, el 19 de Septiembre de 2018

---

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo 2017. España. En:  
[http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/LEP%20\\_VALORES%20LIMITE/Valores%20limite/LEP%202017.pdf](http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/LEP%20_VALORES%20LIMITE/Valores%20limite/LEP%202017.pdf)



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

*Alberto Castilla Salazar*  
*Senador de la República*

Por los honorables congresistas

**JESUS ALBERTO CASTILLA**

**Polo Democrático Alternativo**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA