REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXX - Nº 366 | Bogotá, D. C., lunes, 3 de mayo de 2021 | EDICIÓN DE 9 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co; JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 376 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se honra a las víctimas del Covid-19 en el país.

Bogotá D.C., 20 de abril de 2021

Señor
Juan Diego Gómez
Presidente
Comisión Segunda Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad

Ref.: Ponencia para primer debate al proyecto de Ley No 376 de 2021 Senado "*Por medio de la cual se honra a las víctimas del covid-19 en el país*"

Respetado señor presidente:

En atención a la designación como ponentes que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente mediante oficio de 12 de marzo del presente año, y de conformidad con lo señalado en los artículos 153 y 156 de la ley 5 de 1992, procedemos a someter a consideración de los integrantes de esta célula legislativa, el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Nº 376 de 2021 Senado *"Por medio de la cual se "por medio de la cual se honra a las víctimas del covid-19 en el país"*, en los siguientes términos:

1. **Trámite**

Este proyecto de ley ordinaria fue presentado por el senador Andrés García Zuccardi, el pasado 26 de enero de 2021; la publicación del proyecto de ley y de su respectiva exposición de motivos se hizo mediante la Gaceta del Congreso No. 16 de 2021.

A través del oficio del 12 de marzo del presente año, la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente designó como ponentes a los suscritos y a los senadores John Harold Suárez Vargas, Bernenr Zambrano Eraso, Ana Paola Agudelo García, Feliciano Valencia Medina, Lidio García Turbay, Juan Diego Gómez Jiménez y

Luis Eduardo Díazgranados Torres, y se estableció que los dos últimos obrarían como coordinadores ponentes.

2. Informe de ponencia para primer debate

2.1. Objeto de la iniciativa

Esta iniciativa tiene como propósito rendir homenaje a quienes fallecieron por la enfermedad producto del coronavirus SARS-CoV-2, y exaltar la labor del talento humano en salud durante la atención de la emergencia sanitaria más importante de las últimas décadas.

2.2. Justificación de la iniciativa

A continuación, se expondrán de manera breve los argumentos que dan sustento a las modificaciones propuestas al proyecto de ley No. 376 de 2021 "*Por medio de la cual se honra a las víctimas del covid-19 en el país*".

2.2.1. Marco constitucional

En el orden constitucional colombiano la Constitución Política, mediante el artículo 150 superior, atribuye al legislador la elaboración de las leyes; específicamente, el numeral 15 de esta norma, indica que el Congreso podrá decretar honores a los ciudadanos. Sobre esta materia, la jurisprudencia constitucional explica que, las leyes de honores tienen la finalidad de destacar públicamente hechos relevantes para la historia de la nación, mediante la consagración de medidas de diversa índole - exaltación, presupuestal, financiero y de administración de recursos - que se orienten a la distinción pública de determinados ciudadanos, hechos o lugares[1]. Así mismo, la Corte Constitucional al pronunciarse sobre el contenido y el objetivo de las leyes de honores, mediante sentencia C - 057 de 1993, definió que estas pueden darse de forma abstracta o impersonal, sin efectuar individualizaciones.

2.2.2. Marco legal

i. El 17 de marzo de 2020 el presidente de la República en ejercicio de las facultades especiales conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política y la ley 137 de 1994 declaró mediante el decreto 417 de 2020 el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional como respuesta a la crisis sanitaria ocasionada por la rápida propagación del COVID - 19.

[1] Corte Constitucional, sentencia C - 162 de 2019 M.P.: José Fernando Reyes Cuartas.

ii. Posteriormente, el decreto 444 de 2020 creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) como un fondo cuenta sin personería jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de atender las necesidades de recursos para la atención de los efectos adversos generados por la pandemia, conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional.

iii. Así mismo, mediante el decreto 486 de 2020 del 27 de marzo de 2020 se autorizó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que creará un incentivo económico en favor de trabajadores y productores del campo mayores de 70 años bajo aislamiento obligatorio en condiciones de vulnerabilidad.

iv. Mediante decreto 518 de 2020 se creó el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

v. El presidente de la República prorrogó la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el decreto 637 de mayo de 2020. En las consideraciones que dieron sustento a la extensión de la emergencia, el Gobierno nacional indicó entre otros que, *" los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o aliviar las obligaciones diferente naturaleza como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis"*, y *"Que en consideración a los efectos económicos y sociales de la pandemia del nuevo coronavirus COVID -19, en especial aquellos relacionados con la reducción de la capacidad de pago de la población más vulnerable, se hace necesario establecer medidas relativas a la focalización de recursos y subsidios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población"*.

En consecuencia, con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales que acarreó la pandemia en los sectores más vulnerables del país, se estimó por parte de las autoridades públicas centrales la necesidad de autorizar al Gobierno nacional para realizar entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción e Ingreso Solidario.

iv. El artículo 268 del decreto-ley 1333 de 1986 establece que los Concejos Municipales incluirán en los presupuestos de gastos de cada vigencia, la partida necesaria para la inhumación de cadáveres de personas pobres de solemnidad, a juicio del alcalde.

2.2.3. Razones de conveniencia social y económica

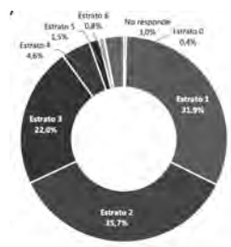
El 11 de marzo de 2021, la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) declaró pandemia la enfermedad Covid-19, generada por el coronavirus SARS-CoV-2, caracterizada por diversas afecciones respiratorias que suelen cursar con fiebre y síntomas como tos y disnea (o dificultad para respirar). En los casos más graves, pueden causar neumonía, síndrome respiratorio agudo severo, insuficiencia renal e, incluso, la muerte.

La aparición, y propagación, del nuevo coronavirus ha implicado un desafío inédito para los países del mundo. Enfrentar la actual situación y su superación, debe estar acompañada de profundas reflexiones en torno a las prioridades que hemos definido como Nación a lo largo de los años. Sin duda, esta situación es una oportunidad para procurar un nuevo enfoque en las prioridades del país que estén volcadas al fortalecimiento del sistema de salud, de la educación, la investigación y la garantía de condiciones mínimas de vivencia para los sectores históricamente excluidos que actualmente son los más afectados. En este nuevo contexto de desafíos sin precedentes como sociedad, la solidaridad debe ser el pilar de nuestra postura ética del mundo y las decisiones que tomamos.

A la fecha, se han confirmado al menos 141.525.400 casos confirmados en el mundo con Covid-19 y por lo menos 3.022.126 muertes en todo el mundo[2]. Pese a las medidas adoptadas en Colombia en el marco de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, se han confirmado en el país 2.652.947 contagios y 68.328 fallecidos[3]. Según esta tasa de mortalidad, Colombia ocupa el puesto 11 a nivel mundial. No obstante, de acuerdo con las cifras presentadas por el DANE en octubre de 2020, el número de fallecidos podría ser superior si se tiene en cuenta el número de personas fallecidas con sospecha de SARS-CoV-2 (Covid-19) aún no confirmados ni descartados y el número de fallecidos por neumonías e influenza representan una cifra equivalente al 20.2% del total de muertes confirmadas por Covid - 19 entre el 2 de marzo y el 4 de octubre[4].

Si bien esta aguda crisis sanitaria ha golpeado a la sociedad colombiana en su conjunto, la tasa de mortalidad en el país ha evidenciado que casi un tercio de los fallecidos (31,9%) pertenece al estrato 1; el 89,6% de las muertes se concentra en los estratos 1, 2 y 3, mientras que las muertes en el estrato 6 ascienden sólo al 0,8%[5]. De igual forma, en la práctica, la pandemia demuestra que la probabilidad de contagio depende de la capacidad de los ciudadanos de llevar a cabo un aislamiento social estricto, posibilidad que se disminuye en el caso de los empleos menos cualificados y los colombianos ubicados en la informalidad.

Gráfica No. 1 Distribución de muertes según estrato socio económico total nacional



Fuente: DANE - octubre 2020

En suma, la pandemia del Covid-19 y la estrategia del confinamiento obligatorio agravó la precariedad del sistema de salud y las profundas desigualdades existentes en el país, por ello, la mejor forma de homenajear a los familiares de quienes han fallecido a causa de la pandemia consiste en la inclusión de medidas afirmativas en favor de los hogares que pasen por esta dolorosa circunstancia y que se encuentren en condición de vulnerabilidad.

En este sentido, el texto propuesto por los suscritos a los senadores de la Comisión Segunda Constitucional, incluye medidas en favor de las familias que hayan perdido a uno o más de sus integrantes debido a la Covid - 19, y que sean beneficiarios de los programas creados por el gobierno colombiano para la entrega de ayudas monetarias en atención a situación de vulnerabilidad, esto es, Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, e Ingreso Solidario y del incentivo económico creado mediante el decreto 486 de 2020. Para quienes, además, en armonía con la orden prevista en el artículo 269 del decreto ley 1333 de 1986, se contempla un auxilio funerario en los eventos en que no dispongan de los recursos necesarios para sufragar estos gastos. Estas medidas se conciben como aportes extraordinarios y excepcionales dentro de programas y obligaciones previstas en la legislación vigente.

Por último, sobre este aspecto, la presente ponencia propone la creación de una política pública que brinde medidas de prevención y atención en salud física y psicológica para los hogares que perdieron a sus familiares como consecuencia de la pandemia, para las personas recuperadas del virus SARS-CoV-2 y para el talento humano en salud.

[2] Cifras obtenidas el 16 de abril de 2021 del mapa en tiempo real de la Covid - 19 elaborado por la Johns Hopkins University, disponible en: https://coronavirus.jhu.edu/map.html.
[3] Reporte del Ministerio de Salud y Protección Social, publicado el 16 de abril de 2021, disponible en https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/PET/Paginas/Covid-19_copia.aspx.
[4] DANE. Estadísticas Vitales Defunciones por Covid-19. 2 de marzo al 4 de octubre de 2020. Boletín Técnico. 16 de octubre de 2020.
[5] Ibíd.

El personal de salud durante la pandemia

La pandemia producto del coronavirus-2019 (COVID-19) es una amenaza devastadora constante para las vidas humanas y los medios de subsistencia en todo el mundo. Para los trabajadores de la salud, que son parte de la primera línea en la lucha contra la pandemia, el panorama también ha sido devastador a nivel global.

Recientemente, el Director General de la OMS, Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, enfatizó durante el anuncio de la Carta de Seguridad de los Trabajadores de la Salud de la OMS el 17 de septiembre de 2020 que "miles de trabajadores de la salud infectados con COVID-19 han perdido la vida en todo el mundo". por su parte, la Oficina Regional Africana de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en Brazzaville informó que más de 10,000 TS en África estaban infectados con este coronavirus (Oficina Regional Africana (AFRO) / Organización Mundial de la Salud (OMS / OMS), 2020a) y el 2 de septiembre, la Oficina Regional Panamericana de la OMS en Washington, DC, informó que 570,000 trabajadores de la salud estaban infectados y 2500 habían muerto debido al COVID-19 (Organización Panamericana de la Salud (OPS) / Organización Mundial de la Salud (OMS), 2020)[6]. En Colombia por su parte, los fallecimientos reportados en este personal superaron los 200 (208), en una lista que incluye desde médicos hasta personal administrativo, y las infecciones confirmadas sobrepasaron las 40.000 (41.078), esto según el informe No. 64 del Instituto Nacional de Salud, con corte del 11 de febrero de 2021[7].

Por lo tanto, el presente proyecto pretende resaltar la importancia del rol y el trabajo del talento humano en salud, no sólo en la primera línea de atención a la pandemia del Covid - 19, sino de la atención médica de toda la sociedad. Esta crisis ha demostrado con contundencia la necesidad de invertir en el fortalecimiento del sistema de salud público, de manera que sea posible enfrentar los desafíos que actualmente supone la persistente propagación masiva del nuevo coronavirus, el tratamiento para quienes aunque se han recuperado de la enfermedad padecen graves secuelas, y para el talento humano en salud que registra niveles de desgaste emocional y físico como consecuencia de las arduas jornadas laborales que ha demandado una atención apropiada a la crisis sanitaria. En consecuencia, la presente ponencia propone rendir homenaje a los trabajadores de la salud que han demostrado su compromiso en la atención decidida en la crisis provocada por la pandemia.

[6] NCBI (oct 2020). Healthcare worker infections and deaths due to COVID-19: A survey from 37 nations and a call for WHO to post national data on their website. Artículo académico. Recuperado de: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7598357/

[7] Nieto, J (21 febrero 2021) Las muertes del personal sanitario se duplicaron en el segundo pico. El Tiempo. Recuperado de: https://www.eltiempo.com/salud/trabajadores-de-la-salud-muertos-por-covid-19-en-colombia-se-duplican-los-fallecimientos-566629

2.2.4. Impacto fiscal

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional las leyes de honores pueden incluir la creación de gastos públicos a favor de ciertas causas relacionadas con la memoria de quienes se busca exaltar. Así, lo ha reconocido este tribunal al afirmar que estas disposiciones hacen parte de la potestad consagrada en el numeral 15 del artículo 150 de la Constitución Política, y en consecuencia, no se requiere que las normas que decreten gastos sean de iniciativa gubernamental.

> *"Podría sostenerse que la función del Congreso de "establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración" (CP art. 15-11), referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto - a la cual se remite el citado literal -, cuya función se contrae a estimar para el respectivo período fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicarán, todo lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos. Las excepciones son de interpretación restrictiva, máxime si ellas suspenden o limitan el principio democrático de la libre iniciativa legislativa, que como tal tiene el carácter de regla general. En este orden de ideas, la interpretación del Gobierno no se compagina con el tenor de la función constitucional contenida en el numeral 11 del artículo 150 de la Carta, que sólo contempla la ley general de presupuesto, mas no así las leyes impositivas y las que decretan gasto público, las cuales sin embargo sirven de base para que se puedan establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Por lo expuesto, la reserva que existe en materia presupuestal no puede analógicamente extenderse a otras materias, aunque las mismas le sirvan de fundamento."*[8] (énfasis propio)

3. Pliego de modificaciones

Con el propósito de fortalecer la iniciativa que pretende rendir homenaje a las personas fallecidas como consecuencia de la pandemia de la Covid -19 y al talento humano en salud, a continuación, se registran los cambios al texto del proyecto de ley.

Texto del proyecto de ley		
Texto radicado por el autor de la iniciativa	**Modificaciones propuestas por los debates**	**Justificación de las modificaciones propuestas**
"POR MEDIO DE LA CUAL SE HONRA A LAS ~~VÍCTIMAS~~ DEL COVID-19 EN EL PAÍS El Congreso de la República Decreta	"POR MEDIO DE LA CUAL SE HONRA A LAS **PERSONAS FALLECIDAS** POR COVID-19 EN EL PAÍS" El Congreso de la República Decreta	El término "víctimas" en un país como Colombia tiene otra connotación que no puede ser equiparable a los fallecidos a causa de una pandemia. Por lo cual y con el objetivo de rendir honores, se cambia el término en toda la iniciativa legislativa por "personas fallecidas".
Artículo 1. La nación honra y exalta la memoria de las ~~víctimas de la pandemia ocasionada~~ por el covid-19, ~~en razón de asegurar un espacio para conmemorar su legado y ser recordados por familiares y amigos cercanos.~~	**Artículo 1.** La nación honra y exalta la memoria de las **personas fallecidas** por ~~el~~ la Covid-19, como una forma de expresar condolencias y sentimientos de solidaridad **a sus familiares y amigos cercanos.**	Se realizan modificaciones de redacción y adecuación del objeto al articulado del proyecto.
	Artículo 2. Ámbito de la aplicación de la ley. La presente ley rinde honores públicos al talento humano en salud y a los colombianos y colombianas que fallecieron a causa de la pandemia del Covid-19.	Se establece las personas a las cuales se les rendirá honores por medio de la presente ley. Exaltando la deuda que tenemos de exaltar la labor del personal de salud, quienes durante los peores momentos de la pandemia arriesgaron su vida para proteger a las colombianas y colombianos.
Artículo ~~2.~~ Declárese el 30 de enero como el Día Nacional Conmemorativo de las ~~Víctimas~~ del Covid-19 en Colombia.	**Artículo 3.** Declárese el 30 de enero como el Día Nacional Conmemorativo de las **personas fallecidas a causa** del Covid-19 en Colombia, **fecha en la que se honrarán a las colombianas y colombianos fallecidos y se exaltará la labor ejercida por el talento humano en salud durante la pandemia.**	Se amplía la conmemoración del día de las personas fallecidas de COVID-19, a exaltar y honrar la labor ejercida por el talento humano en salud durante la pandemia.
	Artículo 4. Honores al talento humano en salud. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Autoridad Nacional de Televisión y la Comisión de Regulación de Comunicaciones, según corresponda, podrá disponer de los recursos necesarios y podrá encargar a las entidades competentes, acciones de exaltación y reconocimiento en los medios de comunicación masiva y plataformas digitales para honrará la labor prestada por el talento humano en salud durante la pandemia, quienes pretendieron por la atención médica y recuperación de las personas contagiadas por el COVID-19.	La pandemia afectó a toda la población del país, pero el talento humano en salud merece una exaltación especial, dado que muchos de los fallecidos eran médicos, enfermeras, camilleros, entre otros funcionarios del sector que arriesgaron su vida por proteger y salvar la vida de millones de colombianas y colombianos.
Artículo ~~3.~~ El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud, ~~Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación~~ y demás entidades ~~pertinentes, realizará acciones encaminadas a resaltar los avances en materia de salud preventiva, salud emocional y salud mental para los colombianos recuperados del covid-19, familiares y amigos cercanos.~~	**Artículo 5.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud **y de la Protección Social** y demás entidades competentes, **elaborará una política pública que brinde medidas de prevención y atención en** salud **física y psicológica dirigida a los familiares de los fallecidos a causa de la COVID-19, las personas recuperadas del virus SARS-CoV-2 con secuelas en su salud y para el talento humano en salud que ha prestado servicios en primera línea durante la pandemia.** **Parágrafo: Esta política pública establecerá la existencia de programas especiales para los familiares del talento humano en salud que fallecieron ejerciendo su labor durante la pandemia.**	Se establecen medidas que permitan la creación del programa para la atención en salud física y mental de los familiares de las personas fallecidas a causa del COVID-19.

[8] Corte Constitucional sentencia C - 490 de 1994. M.P.: Eduardo Cifuentes.

	Artículo 6. Medidas de asistencia familiar. El Gobierno nacional, como forma de expresar solidaridad con los familiares de los fallecidos por COVID-19, podrá disponer los recursos necesarios para entregar en los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, dos (2) transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias a los hogares que hayan perdido familiares a causa de la Covid - 19, siempre que sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, e Ingreso Solidario y del incentivo económico creado mediante el decreto 486 de 2020. **Cuando los titulares de estos programas hayan fallecido a causa de la Covid - 19 las siguientes personas podrán acceder a las transferencias de que trata este artículo:** **1. Cónyuge o compañero (a) permanente.** **2. Los hijos menores de 18 años.** **3. Los hijos entre 18 y 25 años que estudien dependientes económicamente de la persona fallecida.** **4. Los hijos de cualquier edad inválidos o discapacitados dependientes económicamente de la persona fallecida.** **5. Los padres de la persona fallecida a falta de los anteriores beneficiarios, que dependieran económicamente de este.** _____ **Parágrafo 1. El gasto que demande el cumplimiento de la presente medida será atendido con cargo a los recursos del fondo FOME.** **Parágrafo 2. Las operaciones financieras necesarias para la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas estarán exentas de impuestos o gravámenes financieros.**	Se establecen medidas que permitan proteger de forma integral y proveer a las familias que se vieron gravemente afectadas por la pandemia.
	Artículo 7. Asistencia funeraria. Las entidades territoriales, podrán priorizar la asignación de las partidas asignadas en cada vigencia fiscal para la inhumación de cadáveres a los fallecidos a causa de la pandemia del COVID-19. **Los beneficiarios de la presente asistencia en concordancia con la disposición legal del artículo 268 del Decreto-ley 1333 de 1986, serán las personas fallecidas en hogares beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción e Ingreso Solidario y del incentivo económico creado mediante decreto 486 de 2020 cuando no cuenten con recursos para sufragarlos.**	Rendir honores debe también expresarse en acto de solidaridad institucional con los familiares de las personas fallecidas. Por lo cual se establece como acto de solidaridad que el rubro dispuesto en el Art 268 del Decreto Ley 1333 sea priorizado para la atención de las personas fallecidas a causa del COVID-19
Artículo 4. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	**Artículo 8. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	

4. Posibles conflictos de interés

De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992 estableciendo la obligación del ponente del proyecto de presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto. En este sentido, la presente iniciativa es de carácter general, y se orienta a la exaltación del talento humano en salud y a rendir homenaje a todas las personas fallecidas como consecuencia del COVID - 19 y, en consecuencia, brindar apoyo económico a las familias en condición de vulnerabilidad que han perdido alguno de sus integrantes a causa del nuevo coronavirus.

No obstante, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

6. Proposición

Por las anteriores consideraciones, muy respetuosamente, nos permitimos solicitar a la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de Ley No 376 de 2020 Senado, "*Por medio de la cual se honra la memoria de las víctimas de covid -19 en el país*", tal y como presentado por el autor y publicado en la gaceta 16 de 2021.

De los Honorables Congresistas,

Iván Cepeda Castro
Ponente

Antonio Sanguino Páez
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 376 DE 2021 SENADO

El Proyecto de Ley 376 de 2021 Senado *"Por medio de la cual se honra a las personas fallecidas por Covid-19 en el país"*, consta de 8 artículos incluido el de vigencia así:

Artículo 1. La nación honra y exalta la memoria de las personas fallecidas por la Covid-19, como una forma de expresar condolencias y sentimientos de solidaridad a sus familiares y amigos cercanos.

Artículo 2. Ámbito de la aplicación de la ley. La presente ley rinde honores públicos al talento humano en salud y a los colombianos y colombianas que fallecieron a causa de la pandemia del Covid-19.

Artículo 3. Declárese el 30 de enero como el Día Nacional Conmemorativo de las personas fallecidas a causa del Covid-19 en Colombia, fecha en la que se honrarán a los colombianos y colombianas fallecidos y se exaltará la labor ejercida por el talento humano en salud durante la pandemia.

Artículo 4. Honores al talento humano en salud. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Autoridad Nacional de Televisión y la Comisión de Regulación de Comunicaciones, según corresponda, podrá disponer de los recursos necesarios y podrá encargar a las entidades competentes, acciones de exaltación y reconocimiento en los medios de comunicación masiva y plataformas digitales para honrará la labor prestada por el talento humano en salud durante la pandemia, quienes pretendieron por la atención médica y recuperación de las personas contagiadas por el COVID-19.

Artículo 5. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y de la Protección Social y demás entidades competentes, elaborará una política pública que brinde medidas de prevención y atención en salud física y psicológica dirigida a los familiares de los fallecidos a causa de la COVID-19, las personas recuperadas del virus SARS-CoV-2 con secuelas en su salud y para el talento humano en salud que ha prestado servicios en primera línea durante la pandemia.

Parágrafo: Esta política pública establecerá la existencia de programas especiales para los familiares del talento humano en salud que fallecieron ejerciendo su labor durante la pandemia.

Artículo 6. Medidas de asistencia familiar. El Gobierno nacional, como forma de expresar solidaridad con los familiares de los fallecidos por COVID-19, podrá disponer los recursos necesarios para entregar en los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, dos (2) transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y

extraordinarias a los hogares que hayan perdido familiares a causa de la Covid - 19, siempre que sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, e Ingreso Solidario y del incentivo económico creado mediante el decreto 486 de 2020.

Cuando los titulares de estos programas hayan fallecido a causa de la Covid - 19 las siguientes personas podrán acceder a las transferencias de que trata este artículo:

a. Cónyuge o compañero (a) permanente.
b. Los hijos menores de 18 años.
c. Los hijos entre 18 y 25 años que estudien dependientes económicamente de la persona fallecida.
d. Los hijos de cualquier edad inválidos o discapacitados dependientes económicamente de la persona fallecida.
e. Los padres de la persona fallecida a falta de los anteriores beneficiarios, que dependieran económicamente de este.

Parágrafo 1. El gasto que demande el cumplimiento de la presente medida será atendido con cargo a los recursos del fondo FOME.

Parágrafo 2. Las operaciones financieras necesarias para la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas estarán exentas de impuestos o gravámenes financieros.

Artículo 7. Asistencia funeraria. Las entidades territoriales, podrán priorizar la asignación de las partidas asignadas en cada vigencia fiscal para la inhumación de cadáveres a los fallecidos a causa de la pandemia del COVID-19.

Artículo 8. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 338 DE 2020 SENADO

por medio del sual se adiciona el Régimen de Pensión de Vejez por Exposición a Alto Riesgo a que se refiere la Ley 860 de 2003 para trabajadoras y trabajadores operataivos en la Unidad Nacional de Protección y se dictan otras disposiciones.

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Radicado: 2-2021-022291
Bogotá D.C., 30 de abril de 2021 18:48

Honorable Congresista
JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Ciudad.

Radicado entrada
No. Expediente 18675/2021/OFI

Asunto: Comentarios al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 338 de 2020 Senado "Por medio del cual se adiciona el Régimen de Pensión a la Vejez por Exposición a Alto Riesgo a que se refiere la Ley 860 de 2003 para trabajadoras y trabajadores operativos en la Unidad Nacional de Protección y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003[1] y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por la Honorable Senadora, Victoria Sandino Simanca, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley del asunto, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "*adicionar el Régimen de Pensión a la Vejez por Exposición a Alto Riesgo a que se refiere la Ley 860 de 2003, para trabajadoras y trabajadores operativos en la Unidad Nacional de Protección (UNP), independiente a la modalidad de su vinculación con la entidad, es decir, independiente (sic) si son empleados (as) o trabajadores (as) tercerizados*"[2].

Particularmente, el artículo 1 propone el reconocimiento de la pensión especial de vejez por el desempeño de actividades de alto riesgo previo el cumplimiento de los siguientes requisitos: i) 55 años de edad, ii) 1300 semanas en los términos contemplados en el artículo 9 de la Ley 797 de 2003[3], iii) cotización adicional equivalente a 10 puntos, y iv) haber ejercido funciones permanentes en los cargos de conductor mecánico, agente escolta, agente de protección, oficial de protección, profesional de protección, escolta contratista y cualquier otro cargo que de acuerdo con el manual de funciones y/o obligaciones contractuales, tenga asignadas labores de protección y evaluación de riesgo en le UNP.

Igualmente establece otros aspectos a tener en cuenta: i) la edad mínima requerida se puede disminuir en 1 año por cada 60 semanas de cotización especial realizadas de forma adicional a las 1300 semanas exigidas, sin que la edad pueda ser inferir a 50 años; ii) las personas que realicen las anteriores actividades cuentan con 1 año contado a partir de la entrada en vigor de la Ley para trasladarse del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) al Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM); iii) quienes a la fecha de promulgación de la ley hayan alcanzado un mínimo de 650 semanas de cotización especial por exposición a alto riesgo durante su vida laboral, podrán iniciar el trámite de pensión anticipada de vejez; y, iv) se reconoce una prima especial de riesgo equivalente al 35% de la asignación básica para los servidores públicos de la UNP que cumplen funciones operativas.

1. Consideraciones previas

1.1. Breve reseña de las actividades de alto riesgo

Con el fin de facilitar el entendimiento de los argumentos de inconstitucionalidad e inconveniencia que se van a desarrollar, resulta necesario efectuar una breve reseña del tratamiento legal que ha tenido la actividad de alto riesgo relacionada en el objeto del proyecto de ley, de la siguiente manera:

En este sentido, la Corte Constitucional en sentencia C – 853 de 2013, señaló:

> *"3.1. Antecedentes en el Código Sustantivo del Trabajo – C853/13*
>
> *3.1.1. Antes de la creación del Sistema General de Pensiones, los artículos 268 a 272 del Código Sustantivo de Trabajo preveían una pensión especial de jubilación en razón de la actividad riesgosa. En su momento se consideraron como actividades de alto riesgo las desempeñadas por los trabajadores ferroviarios, operadores de radio, cables y similares, aviadores de empresas comerciales, trabajadores de empresas mineras que presten sus servicios en socavones, los que realizan labores a temperaturas anormales, los profesionales o ayudantes de establecimientos particulares dedicados al tratamiento de la tuberculosis, estableciendo para ellos unos requisitos especiales para adquirir el derecho a la pensión*
>
> *3.2.1. Con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, por virtud del artículo 289 se derogaron expresamente los regímenes de alto riesgo reconocidos en los artículos 268 a 272 del Código Sustantivo del Trabajo, disponiendo en el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 sobre el régimen de las actividades de alto riesgo de los servidores públicos lo siguiente:*
>
> *"De conformidad con la Ley 4a. de 1992, el Gobierno Nacional expedirá el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos. Se consideran para este efecto como actividades de alto riesgo para el trabajador aquellas que cumplen algunos sectores tales como el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria. Todo sin desconocer derechos adquiridos. (subraya fuera de texto).*
>
> *El Gobierno Nacional establecerá los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador, o del empleador y el trabajador, según cada actividad."* (Subrayado fuera de texto)

El Decreto 1835 de 1994[4] reguló el tema de las pensiones de alto riesgo y señaló el tipo de pensión a que se harían acreedores algunos servidores públicos que se desempeñaban en ciertas actividades de Alto Riesgo, indicando que había otros servidores públicos que, aunque estaban excluidos del ámbito de aplicación del decreto, desempeñaban actividades de alto riesgo que podían ser reguladas en otras normas. Estas actividades no reguladas fueron las relacionadas con los funcionarios del INPEC y de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

[1] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
[2] Gaceta del Congreso No. 1528 de 18 de diciembre de 2020, Página 1.
[3] Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

[4] Por el cual se reglamentan las actividades de alto riesgo de los servidores públicos.

Ahora bien, los funcionarios cobijados por el Decreto 1835 de 1994 son: i) Detectives del DAS; ii) los funcionarios de la Rama Judicial y el Ministerio Público en lo Penal, iii) algunos funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y iv) algunos funcionarios del Cuerpo de Bomberos.

Conforme a dicho Decreto, en el caso de los servidores públicos que ingresaran por primera vez a partir de la vigencia del Decreto 1835 de 1994, en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y en el Cuerpo de Bomberos, podrían tener derecho a una pensión especial de vejez cuando cumplieran los 55 años y acreditaran 1000 semanas de cotización especial. La edad para el reconocimiento de la pensión se disminuía en un 1 por cada 60 semanas de cotización especial, adicionales a las primeras 1000 semanas, sin que dicha edad pudiera ser inferior a 50 años.

El artículo 4 de dicho decreto fue corregido por el Decreto 898 de 1996[5], el cual señaló que los servidores públicos que laboraban en las actividades mencionadas (Bomberos y DAS) antes de la vigencia del Decreto 1835 de 1994, no tendrían condiciones menos favorables en lo que se refiere a la edad, tiempo de servicio, semanas cotizadas y el monto de la pensión. Dicha situación corresponde al régimen de transición, tratándose de pensiones para actividades de alto riesgo.

El mismo Decreto 1835 de 1994 dispuso, entre otros temas, que a los servidores públicos de la Rama Judicial en lo Penal -*Magistrados, Jueces Regionales, Jueces penales del circuito*- se les aplicaba las disposiciones especiales allí contenidas, que los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, incluido CTI y los funcionarios del Ministerio Público que laboraban ***en los cuerpos de seguridad*** entre otras actividades mencionadas en la norma, les serían aplicables los mismos requisitos para la pensión que tenían los funcionarios del DAS y los Bomberos ya mencionados anteriormente, Para los servidores públicos señalados como de alto riesgo que desempeñaban funciones en la Rama Judicial y en el Ministerio Público, indicó la norma que estos debían acreditar 55 años, si eran hombres, 50 años, si eran mujeres, y 1000 semanas de cotización especial en las actividades descritas como de alto riesgo.

Finalmente, éste decreto señaló el monto de la cotización adicional especial -*8.5 puntos*- que debía aportar el empleador, la base de cotización y su Ingreso Base de Liquidación.

Conforme con lo expuesto, los únicos **miembros de cuerpos de seguridad** que dentro del Decreto 1835 de 1994 estaban cobijados por la pensión especial de vejez referida eran los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y del Ministerio Público a los cuales se les aplicarían **los requisitos del DAS y bomberos** para obtener su pensión conforme al artículo 4 del mencionado decreto. En cuanto a los **funcionarios del DAS** cobijados por el Decreto 1835 de 1994 sólo estaba el **Personal de detectives en sus distintos grados y denominaciones de especializado, profesional y agente.**

Ahora bien, el Decreto Ley 2090 de 2003[6] entró en vigencia el 28 de julio de ese año, el cual recopiló las actividades de alto riesgo del sector público (Decreto 1835 de 1994) y del sector privado (Decreto 1281 de 1994[7]), fijándolas dentro de un catálogo como de alto riesgo para la salud del trabajador. Estas actividades son:

1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos.
2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud ocupacional.
3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes.
4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas.
5. En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes.
6. En los Cuerpos de Bomberos, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios.
7. En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública.

Así, pues, el Decreto Ley 2090 de 2003 no enumeró como actividad de alto riesgo las que tuviesen que ver con los cuerpos de seguridad de cualquier entidad, ni se refirió a los servidores públicos de la Fiscalía, del Ministerio Público o del DAS que desempeñaran dichas actividades. Por lo anterior, este tipo de actividad quedó excluida del Decreto Ley 2090 de 2003, teniendo en cuenta el concepto de vida saludable traído en el mismo decreto que fuese avalado por la Corte Constitucional en control abstracto.

La ley 860 de 2003[8], que tuvo que ser expedida en virtud de la inexequibilidad proferida por la Corte Constitucional del Decreto 2091 de 2003[9], trajo consigo un régimen especial para el personal del DAS, mencionado en los artículos 1 y 2[10], del Decreto 2646 de 1994[11], que hubiesen efectuado cotizaciones especiales de las que habla el artículo 12[12] del Decreto 1835 de 1994.

Para quienes no se encuentren en los cargos y en las demás áreas no descritas, les sería aplicable el régimen general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993[13] modificada por la Ley 797 de 2003.

Conforme a todo lo expuesto hasta aquí se puede concluir:

1. El Decreto 1835 de 1994 incluyó a los cuerpos de seguridad de la Fiscalía y del Ministerio Público como actividades merecedoras de una pensión especial, al igual que las desarrolladas por el personal de detectives en sus distintos grados y denominaciones de especializado, profesional y agente que pertenecieran al DAS.

2. A partir del Decreto 1835 de 1994 se exige para las personas que laboran en este tipo de actividades una cotización especial de 8.5 puntos adicionales a cargo del empleador –*más la cotización del Sistema*-, 55 años y 1.000 semanas cotizadas.

3. Así mismo, una población estuvo cobijadas por un régimen de transición[14] aplicable para quienes venían desarrollando las actividades calificadas de alto riesgo antes del mencionado Decreto 1835 de 1994, respetando edad, tiempo y monto. Es importante precisar en este punto que se puede dar la siguiente hermenéutica de la lectura precisa de la transición traída en el Decreto 1835 de 1994 y la expedición posterior de la Ley 860 de 2003:

   a) Que la Ley 860 de 2003 trajo consigo una transición diferente a la del Decreto 1835 de 1994, para los funcionarios del DAS –*derogándola*-, pues sólo la extendió a los detectives con 500 semanas cotizadas a fecha del Decreto 1835 de 1994.

   b) La transición del artículo 4 de dicho decreto sólo aplica actualmente a los cuerpos de vigilancia de la Fiscalía y del Ministerio Público y no a los detectives del DAS.

4. Al ser excluidas del Decreto Ley 2090 de 2003 las actividades desarrolladas en el DAS que pertenecían a los cargos mencionados en el Decreto 2646 de 1994, el legislativo decidió incluirlas en la Ley 860 de 2003 para que fuesen consideradas como de Alto Riesgo.

5. Conforme con la Ley 860 de 2003, se les exigió una cotización de 10 puntos – *igual que el proyecto de ley*- a partir de diciembre de 2003 y se les permitió pensionarse con 650 semanas especiales de cotización dentro de las semanas del Sistema General de Pensiones que fuesen exigidas. Es importante precisar que esta ley no exige las 700 semanas de cotización especial del Decreto Ley 2090 de 2003 sino 650 semanas.

6. Los detectives de los que habla el Decreto 1835 de 1994 pueden tener las cotizaciones especiales -*8.5 puntos adicionales*- hasta el año 2003 – *Decreto Ley 2090 de 2003 que los excluyó* - y el personal descrito en el Decreto 2646 de 1994 podían tener la cotización especial adicional –*10 puntos adicionales*- a partir de diciembre de 2003 y hasta la liquidación del DAS.

7. La Ley 860 de 2003 está dirigida únicamente a los servidores públicos que laboraban en el DAS, no haciendo referencia a los servidores públicos de la Fiscalía o del Ministerio Público que desempeñaban funciones de cuerpos de seguridad como las que traía el Decreto 1835 de 1994.

Ahora bien, la Ley 1223 de 2008, la cual adicionó la Ley 860 de 2003, incluyó algunos servidores públicos del Cuerpo Técnico de investigación de la Fiscalía General de la Nación (CTI), como beneficiarios de la pensión de alto riesgo.

Esta ley definió como sujetos que se benefician de dicha medida a quienes cumplen funciones permanentes de **Policía Judicial, escoltas y conductores del CTI**, teniendo en cuenta que conforme a estudios y criterios técnicos desarrollan actividades de alto riesgo que les **generan disminución de expectativa de vida saludable por la labor que realizan.** Estos son nuevos en cuanto al trato de alto riesgo como pensión especial.

Así mismo, dicha ley incluyó a los funcionarios mencionados en el artículo 2 del Decreto 1835 de 1994, que no desempeñaban actividades propias de las descritas en el párrafo anterior, pero que hubiesen realizado la cotización especial del Decreto del año 1994. Para ser beneficiarios de la pensión especial deben cotizar los puntos mencionados en el artículo 12 del Decreto 1835 de 1994 y los del parágrafo 3 del artículo 1 de la Ley 1223 de 2008 (19 puntos), durante por lo menos 650 semanas.

Al personal de la Fiscalía General de la Nación que labore en las demás áreas o cargos se le aplicará el régimen del Sistema General de Pensiones establecido en la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003.

En conclusión, son los funcionarios del Cuerpo de Seguridad del CTI de la Fiscalía (***Policía Judicial, escoltas y conductores del CTI)***, quienes se benefician de la Ley 1223 de 2008.

Finalmente, en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 1444 de 2011[15], se expidió el Decreto 4065 de 2011[16], el cual crea la Unidad Administrativa Especial del orden nacional "*Unidad Nacional de Protección*", la cual tiene por objetivo articular, ejecutar y coordinar la prestación del servicio de protección de las personas que determine el Gobierno nacional. Por su parte, el inciso 2 del artículo 3 del Decreto 4065 de 2011, el cual exceptúa de su aplicación y objetivo los programas de competencia de la Fiscalía, la Procuraduría y el de Atención de Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz.

Lo anterior permite inferir que los funcionarios de los cuerpos de seguridad que pertenecen a la Fiscalía (Policía Judicial, escoltas y conductores del CTI) o del Ministerio Público (que ya no están amparados por pensión especial desde el Decreto 1835 de 1994), no entrarían en principio dentro de la órbita que debe coordinar y supervisar la **Unidad Nacional de Protección** de que habla este decreto. Este aspecto no es claro en el proyecto de ley y valdría la pena ser objeto de aclaración.

1.2. Condiciones para que una actividad pueda ser considerada como de alto riesgo

El Sistema General de Pensiones ha definido como actividades de "alto riesgo" aquellas que por su naturaleza implican una disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador y por tanto se ha considerado que éste hecho debe tenerse en cuenta para definir el régimen que le es aplicable al trabajador para determinar su pensión de vejez, lo cual ha sido avalado por la jurisprudencia constitucional. Así, las prestaciones especiales de vejez por alto riesgo pueden reconocerse a aquellos trabajadores que desempeñen actividades tales que disminuyan su expectativa de vida saludable, razón por la cual, de acuerdo con la normativa vigente, pueden acceder a una prestación económica de vejez en edades inferiores a las establecidas para los trabajadores en general, tal como está dispuesto en el Decreto Ley 2090 de 2003, el cual está antecedido por un estudio técnico que sustenta la incorporación de cada una de las actividades allí señaladas y la disminución de la expectativa de vida saludable.

Es necesario aclarar que la clasificación de alto riesgo para vejez, que implica riesgo de disminución de los años de vida saludable es diferente a la clasificación de Riesgo Laboral. Es así como las contingencias resultantes del nivel de peligrosidad de la actividad en sí misma están cubiertas en la medida en que los servidores están afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL), en el marco del cual corresponde a la Administradora de Riesgos Laborales (ARL) respectiva definir los perfiles de riesgo laboral y adelantar las actividades de salud ocupacional, promoción y prevención propias de cada actividad cubierta.

---

[5] Por el cual se corrige un yerro tipográfico.
[6] 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.
[7] Por el cual se reglamentan las actividades de alto riesgo.

[8] Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones.
[9] Por el cual se reforma el régimen de pensiones de los servidores públicos del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.
[10] **Artículo 1o.** Los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad que desempeñen cargos de Detective Especializado, Detective Profesional, Detective Agente, Criminalístico Especializado, Criminalístico Profesional, Criminalístico Técnico y los Conductores tendrán derecho a percibir mensualmente y con carácter permanente una Prima Especial de Riesgo equivalente al treinta y cinco por ciento (35%) de su asignación básica mensual. **ARTÍCULO 2o.** Los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad que desempeñen cargos del área operativa no contemplados en el artículo anterior y los Directores Generales de Inteligencia e Investigaciones, los Directores de Protección y Extranjería, el Jefe de la Oficina de Interpol, los Directores y Subdirectores Seccionales, así como los Jefes de División y Unidad que desempeñen funciones operativas y el Delegado ante Comité Permanente tendrán derecho a percibir mensualmente y con carácter permanente una Prima Especial de Riesgo equivalente al treinta por ciento (30%) de su asignación básica mensual. **Artículo 2°.** Los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad que desempeñen cargos del área operativa no contemplados en el artículo anterior y los Directores Generales de Inteligencia e Investigaciones, los Directores de Protección y Extranjería, el Jefe de la Oficina de Interpol, los Directores y Subdirectores Seccionales, así como los Jefes de División y Unidad que desempeñen funciones operativas y el Delegado ante Comité Permanente tendrán derecho a percibir mensualmente y con carácter permanente una Prima Especial de Riesgo equivalente al treinta por ciento (30%) de su asignación básica mensual.
[11] Por el cual se establece la Prima Especial de Riesgo para los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad.
[12] **Artículo 12.** Monto de las cotizaciones. El monto de la cotización para las actividades de alto riesgo de que trata este Decreto, es el previsto para el sistema general de pensiones por la Ley 100 de 1993 más 6 puntos adicionales, a cargo exclusivo de la entidad empleadora, en el caso de la rama judicial y el Ministerio Público, y de 8.5 puntos adicionales a cargo exclusivo de las demás entidades empleadoras de que trata este Decreto.
[13] Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

[14] Con relación al régimen de transición, los detectives (mismo personal referido en el Decreto 2646 de 1994) vinculados al DAS con anterioridad al 3 de agosto de 1994 que a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 860 de 2003 hubieren cotizado 500 semanas (sin cotización especial) les será reconocida la pensión de vejez en las mismas condiciones del régimen de transición contenidas en el Decreto 1835 de 1994.

[15] Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.
[16] Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura.

Así las cosas, el alto riesgo y el riesgo laboral son conceptos esencialmente distintos y que son objeto de distinto tratamiento en el SGRL, tal y como lo destaca la Corte Constitucional en la Sentencia C – 1125 de 2004:

> *"Por otra parte, es importante llamar la atención que el actor parece confundir el alto riesgo y por contera el beneficio especial que se concede por el hecho de que una determinada actividad sea considerada como de alto riesgo, con el riesgo profesional, desconociendo que este último, como bien lo afirma el Ministerio de la Protección Social, se refiere a la protección que se efectúa por los efectos que se pueden ocasionar por un accidente de trabajo o enfermedad profesional. Se trata de un riesgo derivado de la actividad que se desarrolla y para ello el Sistema General de Riesgos Profesionales tiene previsto una cotización diferencial según el mayor o menor riesgo de la actividad. El concepto de alto riesgo, por su parte, está atado a que la labor desarrollada por el trabajador por las especiales circunstancias que la rodean hacen que se vea disminuida su expectativa de vida saludable, razón por la cual se hace necesario protegerlo mediante la posibilidad de obtener una pensión de vejez con requisitos menores."* (Subrayado fuera de texto).

Por otra parte, la Corte Constitucional[17] ha dicho respecto a las actividades de alto riesgo que su regulación depende de las medidas adoptadas para la cesación del riesgo que podría implicar dicha actividad, de la siguiente manera:

> *"(….) Estos dos objetivos, aparentemente contrapuestos, se aseguraron con la fórmula legislativa propuesta. En primer lugar, se fijó un plazo de vigencia general, supletivo y no perentorio, al cabo del cual, en principio, expira el régimen pensional diferencial, en el entendido de que en este plazo se habrán hecho los ajustes necesarios para que, o bien se eliminen las condiciones que exponen a los trabajadores a las afectaciones de su salud, o bien estos riesgos sean enfrentados y absorbidos por el Sistema General de Riesgos Profesionales; esto implica, por ejemplo, modificar las condiciones de trabajo de quienes históricamente han realizado actividades de alto riesgo, para que la ejecución de estas labores no se traduzca en una reducción de su expectativa de vida o en la necesidad de retirarse anticipadamente de tales oficios. (….)*
>
> *Esto, en el entendido de que "las pensiones de vejez por actividades de alto riesgo responden justamente a la necesidad de proteger de forma especial a quienes, por la profesión u ocupación que ejercen, están sujetos a una disminución de sus expectativas de vida saludable. Un tratamiento pensional uniforme en esta materia supondría desconocer la cláusula de erradicación de las injusticias presentes. El Decreto 2090 de 2003 incluye como beneficiarios de las pensiones de alto riesgo, por ejemplo, a quienes desempeñan trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos; trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles; trabajos con exposición a radiaciones ionizantes o a sustancias comprobadamente cancerígenas; trabajos en los Cuerpos de Bomberos, en actividades relacionadas con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios; trabajos en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, en actividades de custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor".*" (Subrayado fuera de texto)

Conforme con lo dicho por la Corte, le corresponde a la Unidad Nacional de Protección (UNP) adoptar todas las medidas necesarias para que el riesgo y las condiciones que lo generan desaparezca, para lo cual lo recomendable sería buscar que los riesgos que resultan del ejercicio de estas actividades sean identificados, prevenidos y asumidos por el SGRL.

2. Consideraciones de índole constitucional

2.1. Vulneración de la iniciativa legislativa privativa del Ejecutivo

El artículo 154 de la Constitución Política, consagra:

> "ARTICULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.
>
> No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. (…)". (Subrayado fuera de texto)

En concordancia, el artículo 150 Superior en su numeral 19, establece:

> *ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*
> *(….)*
> *19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:*
> *(…)*
> *e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública…".*

De conformidad con los artículos constitucionales transcritos, los proyectos de ley que tengan por objeto o estén relacionados con el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos sólo podrán ser dictados o reformadas por iniciativa del Gobierno. Y en caso de ser de iniciativa parlamentaria, tendrán que contar con el aval del Gobierno nacional, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional que se señala más adelante.

Ahora bien, es claro para este Ministerio que bien podría el Congreso de la República tramitar proyectos de ley con propuestas que involucren la iniciativa privativa del Ejecutivo, sin embargo, deberán contar con el aval del Gobierno nacional representado por la respectiva Cartera, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Así, por ejemplo, ha quedado claro en la sentencia C-821 de 2011, en la cual la Corte Constitucional señala lo siguiente:

> *"…No obstante, este Alto Tribunal ha sostenido, en diferentes oportunidades, que esta iniciativa privativa otorgada al Ejecutivo no debe entenderse como la simple facultad de la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de éste, respecto a los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que* ***también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aun cuando no hayan sido presentados por el Gobierno****.*
>
> *(…)*
>
> *Así las cosas, el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley con respecto a las materias señaladas en el artículo 154 superior y la participación de éste en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado "aval del Gobierno o coadyuvancia*
>
> *(…)*
>
> *Por último, ha señalado la Corte que* ***las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno*** *o el aval de éste en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior,* ***se encuentran viciadas de inconstitucionalidad****".* (Negrilla fuera de texto).

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que la iniciativa busca crear una prima especial de riesgo para los servidores públicos del orden nacional pertenecientes a la UNP, como parte de su régimen salarial y prestacional, este Ministerio encuentra que dicha propuesta corresponde a un asunto de iniciativa privativa del Ejecutivo que no cuentan con el aval del Gobierno nacional representado en este Ministerio, por lo que en caso de insistirse en su trámite legislativo corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

2.2. Vulneración del principio de igualdad

El proyecto vulnera el artículo 13 de la Constitución Política por cuanto busca reconocer y beneficiar a unos pocos funcionarios que hubiesen hecho su transición laboral en la Unidad Nacional de Protección y hubieren estado desde el año 1994 efectuando la cotización especial de que habla el artículo 12 del Decreto 1835 de 1994, por lo menos hasta la fecha de liquidación del DAS; Esto significa que solamente estarían en este grupo privilegiado los Cuerpos de Seguridad de la Fiscalía, del Ministerio Publico y los funcionarios del DAS –*en el caso de que los cargos mencionados en el decreto 1835 de 1995 fueran de cuerpos de vigilancia*- que estuviesen vinculados en la UNP.

Así, el proyecto de ley beneficia a un grupo de trabajadores de la UNP y excluye de forma injustificada a funcionarios de la misma UNP que no cotizaron bajo las condiciones del Decreto 1835 de 1994, o por los funcionarios que no fueron vinculados a la UNP que desarrollaban labores de seguridad o aquellas personas que desarrollan actividades de protección en otras entidades, pero no están vinculados en la UNP.

Ahora bien, no resulta claro de lo hasta aquí analizado qué funcionarios de los cuerpos de Seguridad del extinto DAS podrían beneficiarse del proyecto de ley, por cuanto al parecer se tratan de cargos diferentes –*detectives (Decreto 1835 de 1994) vs funcionarios de protección (proyecto de ley)*-. Pareciera que los miembros de los cuerpos de seguridad del DAS de que habla el proyecto de ley aparentemente se empezaron a beneficiar por su actividad a partir de la Ley 860 de 1993 y no desde el Decreto 1835 de 1994[18]. Este punto valdría la pena ser revisado y aclarado.
Otro punto a tener en cuenta – *discriminación inversa* - es que los funcionarios del CTI de la Fiscalía – *cuerpos de seguridad*- cobijados por la Ley 1223 de 2008[19] estarían en desventaja frente a los funcionarios de que trata el proyecto de ley, en cuanto a la cotización especial del Decreto 1835 de 1993 y de la ley 1223 de 2008. Mientras a los funcionarios del CTI de la Fiscalía, miembros de los cuerpos de seguridad desde el año 2008, se les pide 19 puntos[20] adicionales a las cotizaciones del Sistema General de Pensiones (SGP), a los funcionarios de la UNP sólo se les exigiría 10 puntos.

Igualmente, se está otorgando un régimen de transición aplicable a los detectives del DAS que aparentemente y por equivalencias del Decreto 4067 de 2011[21] (Oficiales de Protección) hubiesen sido incorporados a la planta de la Unidad. No resulta claro que un detective (del que habla el Decreto 1835 de 1994) que aparentemente no tiene funciones propias de un funcionario de cuerpo de seguridad pudiese en virtud de una equivalencia dada por un decreto obtener una pensión especial de vejez por exposición a actividad de alto riesgo y beneficiarse de un proyecto de Ley que pretende otorgar una pensión especial a miembros de un cuerpo de seguridad.
Otro punto de desigualdad está en el parágrafo primero del artículo primero del Proyecto propuesto, el cual permite a funcionarios que jamás han pertenecido a cuerpos de seguridad y que hicieron cotizaciones especiales desempeñando otros cargos diferentes a los de cuerpo de seguridad, beneficiarse de una pensión especial que parecería debe dirigirse a los funcionarios que hubiesen pertenecido a cuerpos de seguridad. Este punto valdría la pena ser revisado y aclarado teniendo en cuenta que el proyecto habla de funciones que le fueron asignadas a partir de la creación de la UNP y no se refiere a funciones que hubiese desempeñado antes de la creación y puesta en marcha de la Unidad. También debería revisarse las funciones adjuntas al proyecto remitido, ya que por su redacción parecería no sugerir en algunos casos, que hicieran la labor de custodia propiamente dicha.

2.3. Creación de un nuevo régimen pensional

El Acto Legislativo 01 de 2005 que adiciona el artículo 48 de la Constitución Política establece que: *"A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo"*.

En este sentido, la Constitución Política en desarrollo del principio de igualdad y en aras de la sostenibilidad financiera del SGP, expresamente prohibió la creación de nuevos regímenes especiales donde se hicieran excepciones respecto a aspectos paramétricos o estructurales del sistema ya diseñado en la ley.

Vale la pena recordar, que tal y como se menciona en la exposición de motivos del Acto Legislativo 01 de 2005, una de las principales motivaciones de esta reforma constitucional fue la eliminación de los regímenes exceptuados o especiales, dada la inequidad y carga fiscal que los mismos generan para el Estado, al respecto:

> "La eliminación de regímenes exceptuados o especiales
>
> Como ya se dijo, las reformas legales mantienen los regímenes de transición y más grave aún, no impiden que se celebren pactos o convenciones por los cuales se convengan beneficios pensionales muy superiores a los previstos por las leyes que regulan el Sistema de Seguridad Social.
>
> Dicha situación tiene un impacto profundo desde el punto de vista de la equidad, de la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones, de muchas empresas públicas y de la posibilidad para la Nación de atender sus deberes en otras materias.
> **En efecto, no es justo que los colombianos con el pago de impuestos crecientes y/o con sus cotizaciones financien el que algunas personas puedan pensionarse con edades y tiempos de cotización inferiores. A lo anterior se agrega que las personas que pueden pensionarse con edades y tiempos de servicios menores, terminan recibiendo pensiones superiores a las del resto de los colombianos, con montos mayores a los 25 salarios mínimos que es el tope de pensión que señala la ley, sin que en la mayoría de los casos hayan realizado cotización alguna, lo que implica cuantiosos subsidios.**"[22] (Negrilla fuera de texto)

Así las cosas, está proscrita constitucionalmente cualquier ley que pretenda otorgar alguna excepción o prerrogativa en materia pensional a nacionales o extranjeros por cualquier causa.

Por todo lo anterior, considerar una actividad como de alto riesgo, que en realidad debería estar cobijada por las normas de Riesgos Laborales, equivale a crear un régimen especial de pensiones lo que es contrario a lo dispuesto por el artículo 48 Superior.

2.4. Vulneración del principio de sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones

El artículo 48 de la Constitución Política establece expresamente que el Estado se encuentra en la obligación de garantizar, entre otros, la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones y en cumplimiento de este mandato, el legislador cuenta con competencia para desarrollar los mandatos constitucionales de la seguridad social lo que conlleva otorgar a las personas calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, para lo cual se previó su garantía de manera progresiva. Para tal efecto, el legislador cuenta con una amplia potestad para establecer los mecanismos necesarios, de un lado, para hacer sostenible financieramente el

---

[17] Sentencia C-093/17

[18] Gaceta del Congreso No. 1188 de 28 de octubre de 2020. Página 10 y siguientes.
[19] Por la cual se adiciona el Régimen de Pensión de Vejez por Exposición a Alto Riesgo a que se refiere la Ley 860 de 2003, para algunos Servidores Públicos del Cuerpo Técnico de investigación de la Fiscalía General de la Nación.
[20] Ley 1223 de 2008 – Artículo 1° - Parágrafo 3o. Monto de la cotización especial. El monto de la cotización especial para el personal del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación de que trata la presente ley, será el previsto en la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003, mas diecinueve (19) puntos adicionales a cargo del empleador.
[21] Por el cual se establecen equivalencias de empleos y se dictan otras disposiciones en materia salarial y prestacional.

[22] Gaceta del Congreso No. 385 de 2004. Proyecto de Acto Legislativo 34 de 2004 Cámara. *"Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política"*

sistema y, de otro, para fijar los requisitos de acceso a las prestaciones, siempre y cuando estos persigan la protección de todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida.

Propuestas como las contenidas en la iniciativa bajo estudio afectan considerablemente los derechos para acceder a un beneficio pensional y la sostenibilidad del sistema, al permitir el uso de recursos destinados para proteger a las personas y sus familias ante las contingencias de vejez, invalidez y muerte, para atender situaciones que pueden ser atendidas a través del SGRL.

Ahora bien, dentro de las obligaciones que tiene el Estado en relación con el Sistema General de Pensiones, en especial, la relacionada con la garantía de sostenibilidad financiera, la Corte Constitucional en la sentencia C-110 de 2019 señaló dos perspectivas:

Una primera faceta de la sostenibilidad financiera se expresa en las reglas especiales para el reconocimiento de pensiones establecidas en el propio artículo 48 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005, reglas que se encaminan a poner freno a los desequilibrios producidos por el otorgamiento de mesadas en cuantías excesivas, que establezcan privilegios injustificados, que desconozcan el régimen legal bajo el que se causó el derecho, o cuando los derechos de pensión no consideran lo efectivamente cotizado.

Una segunda faceta de la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones (SGP) supone la adecuada correlación entre los recursos y los derechos pensionales en sí mismos. La Corte Constitucional ha conducido por esta vía la correspondencia entre los recursos que ingresan al SGP y los recursos que deben destinarse a la satisfacción del derecho de las personas que han asegurado su contingencia de vejez, para expresar que "*es relevante a la luz de tal exigencia, el modo en que se arbitran recursos provenientes de aportes parafiscales para el financiamiento de prestaciones asistenciales, tal y como ocurre con aquellas que se cubren con cargo a la cuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional establecido en la Ley 797 de 2003*"[23].

En ese orden de ideas, esa correlación estrecha enunciada en precedencia, la cual impide dictar leyes de contenido pensional que no identifiquen en forma explícita cómo se financiarán tales prestaciones o que desconozcan la relación entre el derecho pensional mismo y su fuente de financiación, se erige en núcleo para la sostenibilidad financiera de la prestación. Por ello, propuestas legislativas como la presentada en este Proyecto de Ley que persigue el reconocimiento de una pensión especial de vejez a un grupo poblacional que ya se encuentra cubierto por el propio SGP a través de las cotizaciones ordinarias que realizan para el reconocimiento de una pensión de vejez ordinaria vulnera el principio de sostenibilidad financiera de las pensiones, lo cual resulta contrario a la Constitución.

3. Consideraciones de conveniencia al Proyecto de Ley

Como ya se mencionó, las actividades de alto riesgo dignas de ser enlistadas como de "alto riesgo" son aquellas que por su naturaleza implican una disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador y por tanto se ha considerado que éste hecho debe tenerse en cuenta para definir el régimen que le es aplicable al trabajador para determinar su pensión de vejez, lo cual ha sido avalado por la jurisprudencia constitucional.

De la lectura de la exposición de motivos[24] se puede apreciar que la determinación de incluir las actividades mencionadas en el proyecto de ley como de alto riesgo obedece a un estudio técnico hecho por una ARL– *que no estaba adjunto*-. En dicho estudio se resalta que dicha ARL conceptualizó que, entre varios factores de riesgo psicosocial, el que al parecer más influye en la expectativa de vida saludable es el relacionado al peligro físico al que se encuentra expuesto la persona que se desempeña como cuerpo de custodia.

Es importante llamar la atención que el proyecto de ley parece confundir el alto riesgo que representa la actividad desarrollada con el riesgo laboral, que precisamente está en la órbita de protección por los efectos que se pueden ocasionar por un accidente de trabajo o enfermedad profesional. Así, pues, se trata de un riesgo originado de la actividad que se desarrolla –*custodia*- para lo cual el Sistema General de Riesgos Laborales tiene previsto una cotización diferencial según el mayor o menor riesgo de la actividad.

También cabe señalar que, en diciembre de 2014, el Ministerio de Trabajo expidió el Decreto 2655 de 2014[25], por el cual se amplía la vigencia del régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en el Decreto 2090 de 2003 hasta el 31 de diciembre del año 2024. En el mismo decreto se estableció que si después de haber transcurrido los primeros 5 años de la ampliación de que trata este artículo el Consejo Nacional de Riesgos Laborales presenta un estudio que evidencie nuevos elementos técnicos que requieran la revisión del término otorgado por este decreto, el Gobierno Nacional procederá a revisar dicho plazo.

Conforme a lo anterior, se considera que el Consejo Nacional de Riesgos Laborales es quién debería rendir un concepto que permita inferir que dicha actividad no se encuentra dentro de la órbita del SGRL y si en el de las actividades del Decreto 2090 de 2003.

Ahora bien, el proyecto de ley menciona un estudio del año 2013[26] para determinar el riesgo al cual se exponen algunos trabajadores de la UNP. Al respecto, es bueno tener en cuenta tres puntos importantes a saber:

1. Que la Corte Constitucional en la sentencia C – 093 de 2017 ya mencionada, estableció que el empleador –*UNP*- debe adoptar las medidas necesarias para diluir el presunto riesgo aludido para ser asumido mediante el SGRL, que es la institución jurídica diseñada para soportar dichas contingencias.

2. No es una regla de derecho o de principios que el legislativo deba instituir actividades que se puedan considerar de alto riesgo para la salud. De hecho, la Corte Constitucional[27] ha expresado que los criterios que deben orientar estas decisiones deben ser objetivos y técnicos. El estudio data del año 2013, casi ocho años después.

3. Conforme con lo establecido en el Decreto 2655 de 2014, el concepto debería surgir por lo menos del área técnica del Ministerio de Salud y de la Protección Social que se ocupa de los temas relacionados con las actividades de alto riesgo.

4. Consideraciones fiscales y económicas al Proyecto de Ley

El artículo 1 del proyecto de ley establece que los beneficiarios de la pensión de alto riesgo podrá ser cualquier persona sin importar la modalidad de su vinculación. Al respecto, dejar una disposición de textura abierta como ésta podría trasformar un esquema de protección diseñado para trabajadores con vínculo laboral en uno que pudiese abarcar cualquier modalidad de contratación.

Aunque es entendible que muchas de las personas que se benefician de dicho proyecto pudieron o están afiliados al RAIS, la consecuencia jurídica – Riesgo - del parágrafo 4 del artículo 1 llevaría irremediablemente a que el empleador se viese en la obligación de cancelar los aportes retroactivos de alto riesgo por estos trabajadores a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones como administradora principal del RPM, en el entendido de que el RAIS no pudo haber recibido cotizaciones especiales de la que trata este proyecto en años anteriores. Lo anterior implica que los recursos que se requieran para el pago de este retroactivo deben salir del Presupuesto General de la Nación.

Según la planta de personal de la UNP del año 2019, actualizado para el año 2021 (estimando la asignación básica a 2021), la cotización especial tendría un costo discriminado según el siguiente cuadro:

Tabla 1. Costo Cotizaciones por Alto Riesgo en pesos constantes de 2021.

Nivel, denominación y grado	Cargos	Asignación Básica Mensual (estimada)	Cotizaciones de Alto Riesgo (10%)		
			Anual 2021 individual	Anual 2021 Grupal	Grupal 650 semanas
Profesional					
Profesional de Protección 10	4	$ 3.186.143	$ 5.738.607	$ 22.954.429	$295.340.893
Profesional de Protección 6	2	$ 2.681.218	$ 4.878.496	$ 9.756.993	$125.537.379
Técnico					
Oficial de Protección 18	2	$ 3.091.902	$ 5.583.581	$ 11.167.163	$143.681.156
Oficial de Protección 17	2	$ 2.813.594	$ 5.068.131	$ 10.136.263	$130.417.231
Oficial de Protección 16	7	$ 2.628.240	$ 4.920.703	$ 34.444.919	$443.182.154
Oficial de Protección 15	22	$ 2.326.157	$ 4.376.662	$ 96.286.565	$1.238.861.579
Oficial de Protección 14	42	$ 2.225.724	$ 4.105.413	$ 172.427.381	$2.218.519.619
Oficial de Protección 13	70	$ 2.147.293	$ 3.867.789	$ 270.745.251	$3.483.517.065
Oficial de Protección 11	104	$ 1.898.845	$ 3.529.222	$ 367.039.080	$4.722.412.056
Oficial de Protección 10	49	$1.801.174	$3.396.383	$166.422.733	$2.141.261.668
Asistencial					
Agente de Protección 20	7	$ 1.905.039	$ 3.403.761	$ 23.826.324	$306.559.054
Agente de Protección 23	6	$ 2.326.157	$ 3.965.918	$ 23.795.488	$306.162.303
Agente de Protección 16	190	$ 1.721.226	$ 3.061.337	$ 581.692.056	$7.484.283.417
Agente de Protección 16	10	$ 1.721.226	$3.110.256	$31.102.559	$400.178.009
Conductor Mecánico 16	37	$ 1.721.226	$ 3.174.741	$ 117.465.418	$1.511.357.201
Conductor Mecánico 16	7	$ 1.721.226	$ 3.755.716	$ 26.290.010	$338.257.825
Conductor Mecánico 22	1	$ 2.106.681	$3.313.932	$ 3.313.932	$42.638.383
Conductor Mecánico 20	6	$ 1.905.039	$3.529.646	$ 21.177.871	$272.482.990
Conductor Mecánico 18	18	$ 1.801.174	$3.396.383	$ 61.134.881	$786.585.915
Total	**586**			**$2.051.179.298**	**$26.391.295.954**

Los cargos mencionados tienen una asignación básica mensual mostrada en la tercera columna de la tabla 1, de la cual se derivan otras prestaciones o primas que se toman en cuenta para el cálculo de la cotización de alto riesgo, con una tarifa del 10% adicional al 12% que ya asume la Nación. Se observa que para el año 2021 estas cotizaciones por alto riesgo sumarian **$2.051,2 millones de pesos para los 586 empleados[28].**

Suponiendo un crecimiento real (deslizamiento) de 0,5% anual de la asignación básica, las cotizaciones por las 650 semanas (12,5 años) tendrían un costo de **$26.391,3 millones** de 2021 para la totalidad de los empleados mostrados en esta tabla.

Ahora bien, como el proyecto de Ley contempla la obtención de la pensión a los 55 años para estos trabajadores existe un incremento en la reserva pensional para la misma mesada recibida respecto a la reserva pensional que se obtendría bajo el régimen general de pensiones, el cual contempla la obtención de la pensión a los 57 años, si se es mujer, y a los 62 años, si se es hombre. Este incremento en la reserva pensional se observa en la tabla 2.

Tabla 2. Costo incremento reserva pensional en pesos de 2021

Nivel, denominación y grado	Cargos (n)	Reserva pensional Individual			Diferencia Grupal (c)* (n)
		Actual (a)	con PL (b)	Diferencia (c) = (b) - (a)	
Profesional					
Profesional de Protección 10	4	$ 547,685,857	$ 611,554,776	$ 63,868,919	$ 255,475,676
Profesional de Protección 6	2	$460,890,950	$514,636,197	$53,747,246	$107,494,492
Técnico					
Oficial de Protección 18	2	$ 531,485,989	$ 593,465,743	$ 61,979,755	$ 123,959,511
Oficial de Protección 17	2	$483,645,935	$540,046,777	$56,400,840	$112,801,681
Oficial de Protección 16	7	$ 451,784,379	$ 504,469,654	$ 52,685,275	$ 368,796,924
Oficial de Protección 15	22	$ 399,857,512	$ 446,487,284	$ 46,629,772	$ 1,025,854,992
Oficial de Protección 14	42	$382,593,333	$427,209,827	$44,616,493	$1,873,892,706
Oficial de Protección 13	70	$ 369,111,232	$ 412,155,497	$ 43,044,266	$ 3,013,098,598
Oficial de Protección 11	104	$ 326,404,142	$ 364,468,078	$ 38,063,936	$ 3,958,649,348
Oficial de Protección 10	49	$ 309,614,912	$ 345,720,956	$ 36,106,044	$ 1,769,196,155
Asistencial					
Agente de Protección 20	7	$ 327,468,851	$ 365,656,949	$ 38,188,098	$ 267,316,688
Agente de Protección 23	6	$ 399,857,512	$ 446,487,284	$ 46,629,772	$ 279,778,634
Agente de Protección 16	190	$ 295,872,200	$ 330,375,624	$ 34,503,425	$ 6,555,650,679
Agente de Protección 16	10	$ 295,872,200	$ 330,375,624	$ 34,503,425	$ 345,034,246
Conductor Mecánico 16	37	$ 295,872,200	$ 330,375,624	$ 34,503,425	$ 1,276,626,711
Conductor Mecánico 16	7	$295,872,200	$330,375,624	$34,503,425	$241,523,972
Conductor Mecánico 22	1	$ 362,130,360	$ 404,360,545	$ 42,230,185	$ 42,230,185
Conductor Mecánico 20	6	$ 327,468,851	$ 365,656,949	$ 38,188,098	$ 229,128,590
Conductor Mecánico 18	18	$ 309,614,912	$ 345,720,956	$ 36,106,044	$ 649,908,792
Total	**586**				**$22,496,419,580**

Así las cosas, suponiendo que todos los empleados son hombres, con una cónyuge 5 años menor y se pensionan a los 55 años como lo estipula la Ley 860 de 2003, adicional a que obtienen una mesada equivalente al 65% de la asignación básica mostrada en la tabla 1, el impacto del presente proyecto de Ley tendría un **Valor Presente Neto (VPN) de $22.496,4 millones a precios de 2021, por concepto del incremento en la reserva pensional.**

Finalmente, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003[29] establece que todo Proyecto de Ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento, requisitos que no cumple la iniciativa legislativa bajo estudio.

---

[23] Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.
[24] Gaceta del Congreso No. 1528 de 18 de diciembre de 2020. Página 5 y siguientes.
[25] Por el cual se amplía la vigencia del régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en el Decreto número 2090 de 2003.
[26] Gaceta del Congreso No. 1188 de 28 de octubre de 2020.Página 13.
[27] Sentencia C – 853 de 2013: "4.1.5. *Es así, como la inclusión o exclusión de un oficio en la categoría de alto riesgo para la salud, no deriva de la mera discreción del legislador, sino que está justificada y fundamentada en un criterio objetivo y técnico. Así, el evento de que determinada actividad deje de ser altamente riesgosa, no cobija al Legislador a mantener en el tiempo ese estatus o los beneficios que generaba, ni comporta la adquisición de un derecho. Tal y como ocurrió en el caso de los trabajadores ferroviarios: actividades propias de operadores de cable y ayudantes dedicados al tratamiento de la tuberculosis quienes en el contexto del Código Sustantivo de Trabajo -Decreto Ley 2663 del 5 de agosto de 1950- eran consideradas de alto riesgo; posteriormente fueron eliminadas de tal categoría por el avance tecnológico o el cese en la prestación del servicio*".
[28] Cifra diferente a la calculada por la Subdirección de Talento Humano de la UNP ($ 1,610,554,632) en el oficio enviado a el Ministerio de Hacienda con num, radicado: 1-2019-070682
[29] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

En virtud de lo expuesto en precedencia, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto y solicita, respetuosamente, la posibilidad de su archivo. En todo caso, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Atentamente,

JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO
Viceministro Técnico
DGPPN/DGRESS/OAJ

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los tres (03) días del mes de mayo del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza l**a publicación en Gaceta del Congreso de la República,** las siguientes: consideraciones.

República,

CONCEPTOS: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
REFRENDADO POR: DOCTOR JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO - VICEMINISTRO TÉCNICO.
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 338/2020 SENADO
TITULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA EL RÉGIMEN DE PENSIÓN A LA VEJEZ POR EXPOSICIÓN A ALTO RIESGO A QUE SE REFIERE LA LEY 860 DE 2003 PARA TRABAJADORAS Y TRABAJADORES OPERATIVOS EN LA UNIDAD DE PROTECCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".
NÚMERO DE FOLIOS: QUINCE (15)
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: LUNES TRES (03) DE MAYO DE 2021.
HORA: 11.18 A.M.

Lo anterior, en cumplimento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO

C O N T E N I D O

Gaceta número 366 - Lunes, 3 de mayo de 2021
SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de ley número 376 de 2021 Senado, por medio de la cual se honra a las víctimas del Covid-19 en epaís 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 338 de 2020 Senado, por medio del sual se adiciona el Régimen de Pensión de Vejez por Exposición a Alto Riesgo a que se refiere la Ley 860 de 2003 para trabajadoras y trabajadores operataivos en la Unidad Nacional de Protección y se dictan otras disposiciones..... 5

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2021