



## GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 404

Bogotá, D. C., lunes, 15 de abril de 2024

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 221 DE 2024 SENADO

por la cual se reconoce la incidencia del Sector Interreligioso en el ámbito educativo y se fortalece su aporte en la formación de valores y principios éticos y morales en Colombia.

Bogotá D.C., 11 de abril de 2024


Honorable Senador  
GUSTAVO ADOLFO MORENO HURTADO  
Presidente  
Comisión Sexta Constitucional Permanente  
Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate del  
Proyecto de Ley No. 221/24-SENADO

Honorables Senadores:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional del Senado del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, por medio del presente escrito nos permitimos rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer debate en Senado de la República al Proyecto de Ley 221 de 2024 Senado "por la cual se reconoce la incidencia del Sector Interreligioso en el ámbito educativo y se fortalece su aporte en la formación de valores y principios éticos y morales en Colombia"

De los honorables congresistas,

  
CARLOS EDUARDO GUEVARA  
Senador de la República  
Partido Político MIRA

Informe de Ponencia para Primer Debate en la Comisión Sexta del Senado de la República del Proyecto de Ley No. 221 de 2024 de Senado "Por la cual se reconoce la incidencia del Sector Interreligioso en el ámbito educativo y se fortalece su aporte en la formación de valores y principios éticos y morales en Colombia"

## 1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 20 de febrero de 2024, la Bancada del Partido Político MIRA en el Congreso de la República radicó ante el Senado de la República, el Proyecto de Ley que se analiza en este informe, el cuál tiene como propósito reconocer la incidencia del Sector Interreligioso en el ámbito educativo y fortalecer su aporte a la formación de valores y principios éticos y morales en Colombia.

Una vez radicada la iniciativa legislativa ante el Senado de la República, al proyecto de Ley le fue asignado el número 221 de 2024 Senado y fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 0105 de 2024. La Secretaría General mediante oficio del 04 de marzo de 2024 designó como ponente al Senador Carlos Eduardo Guevara Villabón, quien suscribe este informe de ponencia.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa tiene por objeto resaltar la influencia del Sector Interreligioso, sus líderes y organizaciones en la educación y fortalecer su contribución a la formación de valores y principios éticos y morales. Además, enfatiza en reconocer el papel del Sector Interreligioso en la construcción del tejido social y en destacar su aporte a una sociedad pacífica mediante la resolución de conflictos a través del diálogo social basado en valores.

La iniciativa describe un alcance que se refiere principalmente a reconocer el trabajo de las entidades religiosas en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y del bien común, mediante la identificación, caracterización, cuantificación, promoción, fomento y potencialización del aporte social del Sector Interreligioso en el país.

## 3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley fue concebido con 13 artículos, distribuidos en 3 capítulos: el primero se centra en el reconocimiento de la incidencia del Sector Religioso en el ámbito educativo en Colombia, el segundo va

dirigido a la defensa de la libertad religiosa de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito educativo y el tercero busca fortalecer el aprendizaje de los valores y principios éticos y morales.

**4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

En relación con el reconocimiento de la incidencia del Sector Interreligioso en el ámbito educativo en Colombia dispuesto en el Capítulo I, la iniciativa plantea cuatro aspectos principales. El primero de estos es la caracterización del Sector Interreligioso haciendo énfasis en materia educativa, este es un ejercicio que grosso modo ha venido realizando el Ministerio del Interior de Colombia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cuyos resultados fueron expuestos en el Proyecto de Ley presentado.

Mediante dicha caracterización se ha logrado caracterizar cerca de 4.000 entidades religiosas (2023, *Ministerio del Interior, Radicado 2023-3-002500-037808 Id: 258352*) y más de 5.000 iniciativas del Sector Interreligioso que han aportado al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. (2022, *Ministerio del Interior, Informe final de caracterización, territorialización y aceleración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Organizaciones Basadas en la Fe (OBF)*)

No obstante, es necesario seguir caracterizando y actualizando la información que permitirá conocer las acciones que en materia educativa y en otros temas implementa el Sector Interreligioso en beneficio de la comunidad en general. Esto permitirá coordinar la oferta de los servicios del Sector Interreligioso con la oferta pública social del Estado, es importante visibilizar que el Sector Interreligioso en varias oportunidades puede llegar a beneficiar poblaciones que el Estado no logra atender.

El segundo aspecto es la creación de un capítulo para el Sector Interreligioso dentro de la cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro en Colombia, que medirá en términos económicos el impacto social de los aportes que hace el Sector Interreligioso a todas las comunidades independientemente de su creencia.

En cuanto a dicho tema, es relevante tener en cuenta que el Departamento Administrativo Nacional Estadístico - DANE, se encuentra en el proceso de elaboración de la Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro (CSISFL), operación estadística donde se visibilizarán las entidades religiosas (2023, DANE, Radicado 20232700126511). Además, es importante señalar que el Departamento Administrativo Nacional Estadístico realizó en el año 2022, un ejercicio previo en el que estableció que el Sector Interreligioso genera alrededor de un 4.5 por ciento del valor agregado de la economía en Colombia.

El tercer aspecto responde al clamor del Sector Interreligioso, si bien ya existen unos ejercicios en que se mide el impacto social y el aporte que se realiza desde el sector, es importante que también se establezca una medición del ahorro al gasto público, que se genera al Estado cuando las entidades religiosas y sus organizaciones implementan medidas que atienden las necesidades de la ciudadanía, por ejemplo, colegios cuya manutención y administración asumen organizaciones basadas en la fe, beneficiando niños, niñas y jóvenes en términos educativos.

El último aspecto relacionado con el reconocimiento de la incidencia del Sector Interreligioso en el ámbito educativo, busca incentivar y exaltar los aportes sociales ejemplares en favor de la Educación en Valores y Principios Éticos y Morales de los líderes entidades y organizaciones del sector.

La Bancada del Partido Político MIRA considera importante fomentar la educación en Valores y Principios Éticos y Morales en la sociedad colombiana; y reconoce la importancia del rol del Sector Interreligioso en este tema. Después de la familia son las entidades religiosas las llamadas a cultivar valores como la honestidad, la sinceridad, la transparencia, la honradez, el amor al prójimo, entre otros, aspectos necesarios para el bien personal, social y estatal.

En relación con la defensa de la libertad religiosa de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito educativo desarrollado en el Capítulo II, la iniciativa en primer lugar plantea fortalecer el derecho fundamental de la libertad religiosa en el sistema educativo, es necesario proteger a los niños, niñas y adolescentes en el ejercicio de sus convicciones religiosas.

Al respecto, el Ministerio de Educación Nacional expidió en el año 2023, la Circular 21 Educación religiosa escolar y libertad religiosa - Hacia el alcance del ODS 4: Educación de Calidad para la Paz, en la cual dictó lineamientos sobre el tema a las Secretarías de Educación del país. No obstante, se considera que se deben dar herramientas más robustas que protejan la libertad religiosa de los niños, niñas y jóvenes del país.

Ante fenómenos como el matoneo o bullying escolar es importante que el Gobierno Nacional implemente de manera coordinada e intersectorial, acciones de protección y garantía de la libertad religiosa de los estudiantes y demás actores del sistema educativo; y fortalezca la defensa de este derecho humano a través recomendaciones y capacitaciones a las instituciones educativas.

La defensa de los niños, niñas y adolescentes en este aspecto requiere la coordinación de la institucionalidad, por ello incluye la creación legal del Comité Nacional de Participación y Diálogo Social e Intersectorialidad de Libertad Religiosa, que ya fue creado mediante la Resolución 2245 de 2021 del

Ministerio del Interior, como una instancia permanente de promoción del "diálogo social multitemático de orden tripartita, [que fortalece] el lazo entre actores como sociedad civil, gobierno nacional y regional, Ministerio Público, entre otros." (2023, *Ministerio del Interior, Rad. 2023-3-002500-037808*)

Con el ánimo de articular esta instancia, se considera importante integrar dicho Comité al Sistema Nacional de Libertad Religiosa, de Cultos y Conciencia; Diálogo Social; Paz Total; Igualdad y No Estigmatización - SINALIBREC, creado mediante el Artículo 312 de la Ley 2294 de 2023 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

De otra parte, para fortalecer la defensa de la libertad religiosa de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito educativo, la iniciativa propone crear los programas alternativos, que son aquellos que deben ofrecer los establecimientos educativos cuando el estudiante o sus padres o tutores opten por no tomar la educación religiosa ofrecida, con el apoyo del Sector Interreligioso.

Dicho apoyo podría involucrar a petición de la institución educativa a los Comités de Libertad Religiosa, entidades religiosas y sus organizaciones y/o centros de pensamientos y académicos que se enfoquen en materia de Libertad Religiosa, valores y principios éticos y morales.

Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto en la Circular 21 Educación religiosa escolar y libertad religiosa - Hacia el alcance del ODS 4: Educación de Calidad para la Paz del Ministerio de Educación Nacional que establece a los estudiantes que opten por no tomar la educación religiosa ofrecida por el establecimiento educativo, se les ofrecerá un programa alternativo que deberá estar previsto en el PEI, con base en el cual se le evaluará.

En relación con el fortalecimiento del aprendizaje de los valores y principios éticos y morales la iniciativa plantea 4 estrategias en el Capítulo III. La primera estrategia busca que espacios que generan dicho aprendizaje sean fortalecidos, teniendo en cuenta que el Ministerio del Interior ha implementado procesos "en coordinación con el sector religioso impulsando la Construcción de Redes por la educación religiosa conformada por docentes, rectores, padres de familia, estudiantes, líderes religiosos y funcionarios públicos" (2023, *MinInterior, Rad. 2023-3-002500-037808*)

Del mismo modo, el Ministerio del Interior está creando una Red Humanitaria Interreligiosa, que contribuye a la promoción de los valores de solidaridad y respeto (2024, *Mininterior, Radicado 2024-3-002500-003111*).

En la línea de fortalecer y reconocer acciones que el Gobierno Nacional, viene adelantando en favor del aprendizaje de valores, la iniciativa plantea como estrategia el fortalecimiento del Banco de Iniciativas Interreligiosas, en el que se han presentado iniciativas del Sector Religioso para fortalecer el aprendizaje de valores, expuestas en el Proyecto de Ley. Sin embargo, también es importante tener en cuenta que a través del Banco de Iniciativas Interreligiosas se han presentado iniciativas donde el Sector Religioso incide directamente en la educación, por ejemplo:

<b>Línea de Financiación</b>	LÍNEA 2. Línea socioeducativa
<b>Nombre del proyecto</b>	FUTURO DE IMPACTO JUVENIL
<b>Objetivo</b>	FORTALECER LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y CONSTRUCCIÓN DE ESTRATEGIAS DE PAZ COMO PROCESO DE EMPODERAMIENTO TERRITORIAL Y DE PREVENCIÓN DE RECLUTAMIENTO EN JÓVENES DEL MUNICIPIO DE VALLEDUPAR DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR MEDIANTE LA FORMACIÓN EN HABILIDADES DIGITALES.
<b>Beneficiarios directos e indirectos</b>	300
<b>Valor financiación Ministerio</b>	\$ 7.000.000,00
<b>Línea de Financiación</b>	LÍNEA 4. Línea cultural
<b>Nombre del proyecto</b>	APOYO EN EL PROCESO DE FORMACION ARTISTICA CULTURAL Y DEPORTIVA PARA NIÑOS EN RIESGO SOCIAL
<b>Objetivo</b>	Formar niños, niñas y jóvenes en procesos de formación artística, cultural y deportiva como medio de contribución al desarrollo psico social de la comunidad infantil de la vereda las casitas
<b>Beneficiarios directos e indirectos</b>	1200
<b>Valor financiación Ministerio</b>	\$ 7.000.000,00

<b>Línea de Financiación</b>	LÍNEA 5. Línea de salud mental
<b>Nombre del proyecto</b>	TOUR POR LA VIDA
<b>Objetivo</b>	Prevenir el suicidio en adolescentes escolarizados en el distrito turístico y cultural de Riohacha a través de estrategias psicosociales, socializaciones, orientaciones psicológicas e intervenciones de técnicas grupales, que involucren el cuerpo educativo de las instituciones educativas de carácter oficial.
<b>Beneficiarios directos e indirectos</b>	1260
<b>Valor financiación Ministerio</b>	\$ 7.000.000,00

(Fuente: 2024. Mininterior, Radicado 2024-3-002500-003111)

Asimismo, se considera que fomentar los valores y los principios éticos y la moralidad pública, en los estudiantes de educación superior; así como, visibilizar los programas y beneficios entregados por el Sector Interreligioso en los diferentes ámbitos, especialmente en el educativo y en la formación de valores y principios éticos y morales, resultan ser acciones fundamentales para garantizar el comportamiento justo y recto de los ciudadanos ante la familia, la sociedad y el Estado.

**5. IMPACTO FISCAL**

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente. Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que, no obstante, lo anterior tenemos como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

**6. MARCO NORMATIVO**


En el Proyecto de Ley se expone ampliamente el marco normativo, el cual se expone de manera sintética a continuación:

- **Tratados internacionales ratificados por la República de Colombia:** Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (Ley 74 de 1968) Artículo 18; Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley 74 de 1968) Artículo 13; Convención sobre los Derechos

**7. PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones, presento ponencia POSITIVA y, en consecuencia, solicito a los integrantes de la Comisión sexta del Senado de la República, dar PRIMER DEBATE al proyecto de Ley No. 221 de 2024 SENADO "Por la cual se reconoce la incidencia del Sector Interreligioso en el ámbito educativo y se fortalece su aporte en la formación de valores y principios éticos y morales en Colombia", sin de modificaciones.

De los honorables congresistas,



**CARLOS EDUARDO GUEVARA**  
Senador de la República  
Partido Político MIRA

del Niño (Ley 12 de 1991) Artículo 20; y Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Ley 146 de 1994) Artículo 12.

- **Constitución Política de Colombia:** Artículos 13, 18, 19 y 68
- **Leyes:** Ley 133 de 1994 "Por la cual se desarrolla el Derecho de Libertad Religiosa y de Cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política" Artículos 1, 6, 7 y 8; y Ley 115 de 1994 "Por la cual se expide la ley general de educación" Artículos 23, 24, 25, 30, 92, 104, 200
- **Planes Nacionales de Desarrollo:** Ley 1753 de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país" Artículo 244; Ley 1955 de 2019 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" Artículo 127; y Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" Artículo 312.
- **Decretos Nacionales:** Decreto 4500 de 2006 "por el cual se establecen normas sobre la educación religiosa en los establecimientos oficiales y privados de educación preescolar, básica y media de acuerdo con la Ley 115 de 1994 y la Ley 133 de 1994."; Decreto 1075 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación" Artículo 2.3.1.3.1.6.; Decreto 1079 de 2016 "Por el cual se declara el Día Nacional de la Libertad Religiosa y de Cultos."; y Decreto 437 de 2018 "Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos".
- **Otras normatividades:** Resolución 2245 de 2021 del Ministerio del Interior y Circular 21 de 2023 (MEN)-

**8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

**Proyecto de Ley No. 221 de 2024 SENADO**

"Por la cual se reconoce la incidencia del Sector Interreligioso en el ámbito educativo y se fortalece su aporte en la formación de valores y principios éticos y morales en Colombia"

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.** La presente Ley tiene como objeto reconocer la incidencia del Sector Interreligioso, sus líderes y organizaciones en el ámbito educativo; y fortalecer su aporte en la formación de valores y principios éticos y morales. Asimismo, busca reconocer el rol del Sector Interreligioso en la construcción de tejido social y su aporte a una sociedad pacífica a través de la resolución de los conflictos mediante el diálogo social con valores.

**Artículo 2. Alcance.** Se pretende reconocer las acciones, programas y proyectos a través de los cuales las entidades religiosas y sus organizaciones aportan al bien común y al alcance de la Agenda 2030, en el cumplimiento de metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente, en la disminución de la pobreza y la pobreza extrema; aumento de la lactancia exclusiva; disminución de la desnutrición en menores de 5 años; disminución del consumo de sustancias psicoactivas, alcohol y tabaco; aumento de la cobertura en educación media; aumento en el desempeño satisfactorio y avanzado en la educación básica; disminución de la violencia sexual y física contra la mujer; aumento de la formalidad laboral; disminución de la tasa de desempleo; disminución de la tasa de violencias interpersonal y violencia contra los niños, entre otros.

**Parágrafo 1.** Estos objetivos se desarrollarán a través de la identificación, caracterización, cuantificación, promoción, fomento y potencialización del aporte social del Sector Interreligioso en el país.

**Capítulo I**

**Reconocimiento de la Incidencia del Sector Religioso en el Ámbito Educativo en Colombia**

**Artículo 3. Caracterización de los programas y proyectos del Sector Interreligioso con énfasis en materia educativa.** El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior en coordinación con las

<p>entidades territoriales, adelantará la caracterización de los programas y proyectos del Sector Interreligioso, a fin de conocer los proyectos y programas que adelanta en beneficio de las comunidades, su impacto social y determinar la cooperación con el sector público a nivel territorial.</p> <p>La caracterización permitirá identificar y visibilizar los planes, programas y servicios ofrecidos por el Sector Interreligioso a fin de extender y coordinar la oferta pública social del Estado, especialmente en las siguientes materias:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En el aporte del Sector Interreligioso a la seguridad alimentaria y nutricional integral de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores; atención humanitaria a migrantes; atención a personas privadas de la libertad; atención en salud física y mental; programas integrales para la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas y alcohol; educación integral para el desarrollo del ser humano en todas sus etapas (programas de bilingüismo, convivencia, principios y valores, paz, cultura, arte, deporte, alfabetización al adulto y cualquier otro tipo de educación complementaria); prevención y atención a mujeres, niños y niñas víctimas de violencia intrafamiliar y sexual, entre otros.</li> <li>2. En los programas y proyectos del Sector Interreligioso para el fortalecimiento de la unidad familiar; consejería para el perdón; formación para la paz; programas para la convivencia; cultura de legalidad; reconciliación y consejería para adolescentes y jóvenes.</li> <li>3. En la contribución del Sector Interreligioso en temas de escuelas para la formación empresarial, centros de desarrollo tecnológico para la juventud, proyectos productivos en escuelas rurales y formación para el trabajo y el emprendimiento.</li> <li>4. En ayudas asistenciales otorgadas por el Sector Interreligioso con sensibilización por los temas ambientales e integraciones sobre cuidado ambiental con construcción de paz, procesos formativos, liderazgo y campañas ecológicas.</li> <li>5. En el trabajo que realiza el Sector Interreligioso mediante la cooperación internacional, esencialmente en el marco de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de acuerdo con lo establecido en el Artículo 1 de esta Ley.</li> <li>6. En la construcción de capital social, el ahorro al gasto público, la construcción de valores y principios éticos y valores en el ámbito educativo en todos los niveles de formación, los espacios comunitarios y en general en escenarios de educación formal e informal.</li> </ol>	<p><b>Parágrafo 1.</b> Dicha caracterización se hará de manera voluntaria y se llevará a cabo respetando la autonomía y estatutos de las entidades religiosas y sus organizaciones. Asimismo, permitirá el monitoreo y actualización de la información estadística de manera periódica.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> La caracterización tendrá como objetivo facilitar el establecimiento de acuerdos de cooperación entre las entidades territoriales y el Sector Educativo y el Sector Interreligioso, que permita la protección principalmente de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y las poblaciones vulnerables.</p> <p><b>Artículo 4. Cuenta Satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro en Colombia con énfasis en el Sector Religioso.</b> El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) creará un capítulo para el Sector Interreligioso dentro de la cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro en Colombia, que tendrá como objetivo medir el aporte económico e impacto social del Sector Interreligioso en Colombia, en el marco de las metas del Plan Nacional de Desarrollo vigente, entre otros.</p> <p>Las entidades territoriales tendrán la facultad de crear cuentas satélites en esta materia a nivel departamental y municipal en coordinación con el DANE y el Ministerio del Interior.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La fuente de información para el logro de este objetivo será aquella reconocida por el Sistema Estadístico Nacional y haciendo uso de los directorios del DANE para la identificación de las Entidades Religiosas, a fin de visibilizar el aporte económico de este sector.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> La medición del aporte económico e impacto social del Sector Interreligioso se realizará mínimo dos veces en cada cuatrienio del Gobierno Nacional, al inicio del gobierno y al finalizar; y se destinará el recurso necesario para ello, por parte del Ministerio del Interior en coordinación con las entidades territoriales departamentales.</p> <p><b>Artículo 5. Medición del ahorro al gasto público por el aporte social del sector religioso:</b> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior y en coordinación con el DANE, determinará la metodología más adecuada, para medir el ahorro al gasto público, resultante del aporte socioeconómico del Sector Interreligioso, en donde se refleje el impacto positivo generado en la población, su incidencia en el logro de los objetivos propuestos en los Planes de Desarrollo, así como el cumplimiento en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 con énfasis en el ámbito educativo.</p>
<p><b>Parágrafo 1.</b> El DANE creará unas pautas de medición para el aporte económico del Sector Interreligioso basado en las acciones sociales de este sector, que pueda ayudar a las Entidades Territoriales en la medición socioeconómica del Sector Interreligioso que hace presencia en su jurisdicción territorial. En todo caso, las Entidades Territoriales podrán apoyarse en otras organizaciones, tales como, universidades y centros de investigación para determinar esta medición.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El DANE tendrá en cuenta el aporte de la acción voluntaria de los ciudadanos en el sector religioso, conforme a lo establecido en el artículo 8 de la Ley 720 de 2001 o la norma que la sustituya.</p> <p><b>Artículo 6. Reconocimientos e incentivos a la Educación en Valores y Principios Éticos y Morales.</b> El Ministerio de Educación Nacional creará mecanismos de reconocimiento e incentivos para los líderes, entidades y organizaciones del Sector Interreligioso, que hayan realizado o realicen aportes sociales ejemplares en favor de la Educación en Valores y Principios Éticos y Morales.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Defensa de la libertad religiosa de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito educativo</b></p> <p><b>Artículo 7. Fortalecimiento e impulso del Derecho Fundamental de Libertad Religiosa en el Sistema Educativo.</b> El Gobierno Nacional, a través del Comité Nacional de Participación y Diálogo Social e Intersectorial de Libertad Religiosa, desarrollará dentro de la oferta pública, la promoción de líneas investigativas, convocatorias, programas y/o proyectos en el marco de la protección y garantía de la Libertad Religiosa y atención al Sector Interreligioso en el Sistema Educativo; para lo cual podrán apoyarse en alianzas público-privadas o convenios.</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional difundirá mínimo una vez al año y antes del inicio del periodo académico, sobre un enfoque de Derechos Humanos, recomendaciones a las instituciones de educación, así como contenido de capacitación actualizada y gratuita a funcionarios y cuerpo académico para el fortalecimiento de la protección y promoción del Derecho Fundamental de Libertad Religiosa en el Sistema Educativo.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El Comité Nacional de Participación y Diálogo Social e Intersectorial de Libertad Religiosa será adoptado como una instancia permanente de promoción del Diálogo Social Multitemático en la garantía integral de la Libertad Religiosa y de Cultos que hará parte integral del Sistema Nacional de Libertad Religiosa, de Cultos y Conciencia; Diálogo Social; Paz Total; Igualdad y No Estigmatización.</p>	<p>Asimismo, el Comité Nacional de Participación y Diálogo Social e Intersectorial de Libertad Religiosa actuará como un espacio donde se garantizará el derecho a la consulta y participación de las entidades religiosas y sus organizaciones frente a decisiones que les afecten directamente, para lo cual el Departamento Nacional de Planeación definirá los mecanismos apropiados que den esta garantía a nivel nacional y territorial.</p> <p>El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones hará parte de los integrantes del Comité Nacional de Participación y Diálogo Social e Intersectorial de Libertad Religiosa.</p> <p><b>Artículo 8. Cooperación del Sector Religioso para la creación de programas alternativos.</b> En la creación de los programas alternativos, en el caso en que el estudiante o sus padres o tutores opten por no tomar la educación religiosa ofrecida por el establecimiento educativo, las Instituciones Educativas podrán invitar a los Comités de Libertad Religiosa, entidades religiosas y sus organizaciones y/o centros de pensamiento y académicos enfocados en temas de Libertad Religiosa, Valores y Principios Éticos y Morales, para que participe en la consolidación de nuevos programas alternativos que serán ofrecidos a dichos estudiantes, y de esta manera nutrir la malla curricular; esto con el fin de recibir aportes que permitan garantizar el ejercicio de la libertad religiosa y de cultos.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo III</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Fortalecimiento del aprendizaje de los valores y principios éticos y morales</b></p> <p><b>Artículo 9. Construcción de Redes por la Educación de la Libertad Religiosa, los Valores y los Principios Éticos y Morales.</b> El Ministerio del Interior en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, Alcaldía y Gobernación apoyará la conformación a nivel municipal, departamental y nacional de Redes por la Educación de la Libertad Religiosa, los Valores y los Principios Éticos y Morales, compuestas por centros de pensamiento y redes académicas asociadas a la Libertad Religiosa.</p> <p>Las entidades religiosas y sus organizaciones recibirán, a través de estas redes, educación en Libertad Religiosa, Valores y Principios Éticos y Morales. Además, los funcionarios públicos recibirán educación en estos temas y en moralidad pública.</p> <p>Estas redes recibirán el apoyo institucional para cumplir el objetivo de educar en temas de Libertad Religiosa, Valores y Principios Éticos y Morales, asimismo se proporcionarán incentivos académicos que permita potencializar estas redes.</p>

**Artículo 10. Fortalecimiento del Banco de Iniciativas Interreligiosas.** El Ministerio del Interior fortalecerá el Programa Banco de Iniciativas Interreligiosas con el fin de impulsar proyectos de las Entidades Religiosas y sus organizaciones, que contribuyan a la gestión de proyectos, la educación en todos sus niveles y tipos, al bien común, la construcción de tejido social, al desarrollo sostenible y a la educación en materia de Libertad Religiosa, Valores y Principios Éticos y Morales.

**Artículo 11. Modificación al Artículo 129 de la Ley 30 de 1992.** Modifíquese el Artículo 129 de la Ley 30 de 1990, añadiendo el siguiente inciso:


*"Respetando la autonomía administrativa y académica de las Instituciones de Educación Superior, se propenderá por la inclusión de la capacitación de valores y principios éticos y la moralidad pública como un aspecto integral en la formación de la ética profesional, para ello el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) fomentará la preparación de los docentes en este aspecto, a través de convenios de cooperación con entidades religiosas y sus organizaciones o centros de pensamiento que acrediten el conocimiento en el tema."*

**Artículo 12. Visibilización de los aportes educativos y éticos del Sector Religioso.** El Ministerio del Interior en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, garantizará un espacio de visibilización de las entidades, confesiones y organizaciones de las Entidades Religiosas en el marco del día de la Libertad Religiosa, a fin de que la sociedad pueda conocer los programas y beneficios entregados por el Sector Interreligioso en los diferentes ámbitos, especialmente en el educativo y en la formación de valores y principios éticos y morales.

**Parágrafo 1.** Para este fin podrán utilizar los medios de comunicación social del Estado y canales nacionales y regionales públicos con acceso gratuito con el fin de visibilizar las buenas prácticas sociales del sector interreligioso.

**Artículo 13. Vigencia y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga todas disposiciones que le sean contrarias.





De los honorables congresistas,

  
**CARLOS EDUARDO GUEVARA**  
 Senador de la República  
 Partido Político MIRA

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO UNIVERSIDAD LIBRE PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2023 SENADO

*por medio de la cual se busca garantizar el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por ocupaciones de alto riesgo, para la salud y se dictan otras disposiciones.*

<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;">   </div> <p style="text-align: center;">OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL</p> <p style="text-align: center;">Bogotá, D.C., abril de 2024</p> <p>Señores              CONGRESO DE LA REPÚBLICA              Atm. IHLSS. OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA              Atm. IHLSS. MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ.              Atm. IHLSS. WILSON ARIAS CASTILLO.              Comisión Séptima Senado              E.S.D.</p> <p><i>Asunto: Pronunciamiento por parte de la Universidad Libre, sobre el proyecto de Ley de la Pensión de Alto Riesgo.</i></p> <p>El Observatorio del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Libre, dirigido por el doctor Luis Alberto Torres Tarazona y el equipo académico conformado por Carol Daniela Cárdenas Orduz, Laura Daniela Garay Sandoval, Paula Alejandra González Mora, Ana María Hoyos Navarro, Christopher Macías Torres y Valentina Montañez Murillo, presentan pronunciamiento que propone seguir la reglamentación de la <i>Pensión Especial de Vejez por actividad de Alto Riesgo</i> en Colombia.</p> <p>El presente pronunciamiento está compuesto por: introducción; perspectiva internacional; países en Latinoamérica donde se reconoce; instrumentos internacionales; perspectiva nacional; introducción de la pensión; naturaleza jurídica de la pensión; elementos de la pensión; jurisprudencia; cómo se da su regulación actualmente; análisis del proyecto; postura; y conclusiones.</p> <p><b>I. Introducción</b></p> <p>Según la Organización Internacional del Trabajo <i>"Al menos 108.000 trabajadores mueren en el lugar de trabajo cada año, una cifra que representa alrededor del 30 por</i></p>	<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;">   </div> <p style="text-align: center;">OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL</p> <p><i>ciento de todas las lesiones mortales en el trabajo"</i><sup>1</sup>, ante dicha alerta, se hace necesario que los Estados tomen con responsabilidad sus obligaciones relacionadas con la Seguridad y Salud en el Trabajo, estableciendo a manera general un marco de protección, sin embargo, tal como ha referido el mismo Organismo Internacional (OIT), hay actividades que por su naturaleza se consideran más riesgosas que otras, siendo menester establecer una regulación adicional o especial que vele por la seguridad de los trabajadores dedicados a estos sectores.</p> <p>En la legislación colombiana, para la seguridad y salud en el trabajo y para los derechos laborales, la implementación de leyes que protejan a los trabajadores que desempeñan labores de alto riesgo es de vital importancia, tema que debe ser abordado y regulado. En el presente pronunciamiento, se analizarán a profundidad los aspectos jurídicos y técnicos relacionados con la promulgación y aplicación del Decreto Ley 2090 de 2003 y la importancia dentro del Estado, dentro de las empresas, de proteger a aquellos que estén expuestos a un riesgo.</p> <p>Para la fundamentación jurídica del Decreto Ley, es importante respetar el Bloque de Constitucionalidad colombiano y tratados internacionales laborales, lo que en su desarrollo permite destacar el impacto en la protección del trabajador, quien realiza labores de alto riesgo necesita una fuerte red de seguridad, debido al sacrificio y riesgo inherente de su ocupación (exposición a factores). Para esta protección, la prevención y promoción de salud y seguridad laboral son cruciales para la mejora de condiciones</p> <p><small><sup>1</sup> OIT (2015). La construcción: un trabajo peligroso. Disponible en: <a href="https://www.ilo.org/safework/areasofwork/hazardous-work/WCMS_356582/lang-es/index.htm">https://www.ilo.org/safework/areasofwork/hazardous-work/WCMS_356582/lang-es/index.htm</a></small></p>
--	---





Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

laborales, de allí que, los empleadores deberán estar al tanto de la legislación y requerimientos especiales en las labores de sus trabajadores.

Las pensiones de alto riesgo sin duda alguna respaldan el pilar fundamental del derecho laboral y de la seguridad social en cualquier sociedad. Dichas pensiones, no sólo garantizan la seguridad financiera de los trabajadores, pues también es una forma de reconocimiento a su contribución al funcionamiento de la sociedad. Partiendo principalmente de la igualdad, ya que implica garantizar un acceso equitativo, justo y con resultados óptimos para quienes se enfrentan a labores de alto riesgo, permitiendo la convivencia en una sociedad inclusiva y solidaria.

Al garantizar que todos los trabajadores, sin importar su ocupación o industria, tengan el acceso adecuado a una pensión que reconozca su labor, contribuye a la eliminación de cualquier forma de discriminación, asegurando que sus riesgos tendrán la oportunidad de retribuirse con una pensión digna y satisfactoria. Las políticas relacionadas a este tema se deben aplicar cumpliendo criterios establecidos, garantizando que reciban el mismo grado de protección y reconocimiento en el mundo laboral y sistema pensional. El bien jurídico que se ampara de forma directa, en estos casos, es la salud que se puede ver disminuida por la exposición.

El incentivo del trabajador mejorará la productividad y estabilidad económica, producto de las mejoras implementadas por parte del empleador. El apoyo financiero ayudará a cerrar la brecha de estratos sociales, garantizando que todos los trabajadores podrán acceder a una pensión justa, pensando en sus condiciones y retribución digna. Es



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

como a los empleadores y trabajadores para la protección de los trabajadores cuyas labores involucren contacto con sustancias peligrosas y de las enfermedades que derivan de esta interacción, al hacer un análisis de estos convenios y el Decreto 2090 de 2003, las actividades peligrosas determinadas en el decreto son análogas a las enlistadas en los convenios.

De conformidad con la Organización Internacional del Trabajo, “Es un hecho constatado que ciertos sectores y ocupaciones son más peligrosos que otros”<sup>4</sup>, en virtud de esto, es inminente y necesaria una regulación y protección especial para los trabajadores que se encargan de dichas labores, además de esto, teniendo en cuenta que Colombia es un país en vías de desarrollo, tal regulación se vuelve más imprescindible en pro de prevenir la ocurrencia de accidentes y enfermedades laborales. A pesar de que no es posible encontrar un convenio único en el que se hable de la totalidad de las pensiones de alto riesgo, la OIT hace alusión al tema en múltiples convenios que tienen por temática la protección y garantía de los derechos de tipos de trabajadores específicos, por ejemplo, el Convenio 184 sobre la seguridad y la salud en la agricultura, el Convenio 176 sobre seguridad y salud en las minas y el Convenio 167 sobre seguridad y salud en la construcción.

A nivel internacional la protección que se le da a estos trabajadores es inminente, siendo que la OIT ha establecido que se le debe dar prioridad a los sectores relacionados con “la agricultura, la construcción y la minería, o a los trabajos en los que las relaciones

<sup>4</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (S.F). “Trabajos peligrosos”. En la página oficial de la OIT, disponible en: <https://www.ilo.org/safework/areasofwork/hazardous-work/lang-es/index.htm>



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

mucho más que un beneficio económico, es un compromiso con la seguridad, equidad, el respeto y la dignidad humana.

**II. Instrumentos internacionales**

En cuanto a la compatibilidad de la ley con el Bloque de Constitucionalidad con la existencia del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1996, se protegen por el bloque de constitucionalidad los derechos a la salud y al trabajo, por un lado, según González Flechas y Mesa Velasco<sup>2</sup> para entender el derecho a la salud consignado en dicho pacto, es necesario no hablar de la concepción clásica del derecho a la salud, en el que esta se considera la ausencia de enfermedad, sino extender la noción y tener en cuenta la protección y prevención, con conceptos como la higiene ambiental e industrial. Por otro lado cuando el pacto de los DESC se refiere al derecho al trabajo “se estipula la necesidad de un trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, teniendo como punto focal para la realización de sus preceptos las condiciones de seguridad en el trabajo”<sup>3</sup> estos dos derechos son especialmente aplicables a la hora de hablar sobre la pensión especial de vejez por actividad de alto riesgo, ya que por la naturaleza de la labor, el trabajador está más expuesto a tener afectaciones a su salud, esto es evidenciable en algunos convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por Colombia, por ejemplo, el Convenio 136 de 1971 sobre el Benceno o el Convenio 170 de 1990 sobre los productos químicos y, además, el Convenio 18 de 1995 sobre las enfermedades profesionales; estos tres convenios, otorgan lineamientos especiales tanto a los Estados

<sup>2</sup> GONZÁLEZ FLECHAS, Marcela. MESA VELASCO, Marcela. Principios de progresividad y no regresividad en las pensiones especiales de vejez por actividades de alto riesgo en Colombia. Revista CES Derecho, Vol. 10, No. 1, enero – junio de 2019, p. 449. Disponible en: [digital.ces.edu.co](http://digital.ces.edu.co)  
<sup>3</sup> ibid. p. 450.



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

laborales o condiciones de trabajo conllevan riesgos específicos, tradicionales y emergentes, o a los trabajos de la economía informal o de las nuevas formas de economía.”<sup>5</sup>

Por otro lado, en consideración de los 17 objetivos de desarrollo sostenible de la Organización de Naciones Unidas ONU<sup>6</sup> “Los Objetivos de desarrollo sostenible son el plan maestro para conseguir un futuro sostenible para todos. Se interrelacionan entre sí e incorporan los desafíos globales a los que nos enfrentamos día a día, como la pobreza, la desigualdad, el clima, la degradación ambiental, la prosperidad, la paz y la justicia”, esta concepción, es aplicable en las pensiones de alto riesgo, ya que tienen relación directa con tres de los 17 objetivos, el objetivo 1 de fin de la pobreza, ya que hacer el debido reconocimiento de la labor que realizan las actividades de alto riesgo es una forma de respetar el trabajo digno y decente y de mejorar tanto la economía personal como nacional; por otro lado, el objetivo 3 de salud y bienestar, ya que con este tipo de pensión, se reconoce el daño y la desmejora a la salud de los trabajadores que realizan las actividades de alto riesgo; y, por último, el objetivo 10 de reducción de la desigualdad, debido a que con esta pensión también se pretende reconocer la desigualdad que existen entre los trabajadores comunes y los trabajadores de alto riesgo.

En relación con los objetivos sostenibles, es también necesario hacer mención del programa de trabajo decente de la OIT, según la OIT el trabajo decente se define como:

<sup>5</sup> Ibid.  
<sup>6</sup> NACIONES UNIDAS. (S.F) “Objetivos y metas de desarrollo sostenible”. En la página oficial de la ONU Disponible en: [Objetivos y metas de desarrollo sostenible - Desarrollo Sostenible \(un.org\)](http://Objetivos y metas de desarrollo sostenible - Desarrollo Sostenible (un.org))



Vigilado Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

*“El trabajo decente sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para todos, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres.”<sup>7</sup>*

Esta definición es particularmente relevante a las actividades de alto riesgo, ya que los trabajadores que se dedican a estas labores tienen un riesgo de desmejora de su salud, y la existencia de las pensiones de alto riesgo es de vital importancia para reconocer la labor que realizan; además, según la OIT<sup>8</sup> “El Objetivo 8 de la Agenda 2030 insta a promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el pleno empleo productivo y el trabajo decente, y será un ámbito de actuación fundamental para la OIT y sus mandantes.”

Una vez analizado el panorama normativo del bloque de constitucionalidad con respecto a los derechos a la salud y al trabajo, es posible afirmar que es obligación del Estado colombiano realizar regulaciones especiales para asegurar la protección a la salud de los trabajadores que desempeñan labores de alto riesgo, y este es precisamente lo que se hace mediante la pensión de alto riesgo, reconocer el peligro (exposición) que corren estos trabajadores de desmejorar su salud por las labores que realizan, según la Corte

<sup>7</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (S.f) “Trabajo decente”. En la página oficial de la OIT, disponible en [Trabajo.decente\(ilo.org\)](http://Trabajo.decente(ilo.org))  
<sup>8</sup> Ibid



Vigilado Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Constitucional en sentencia C 093/2017: “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”<sup>9</sup>. Es claro que, mediante el Decreto 2090 de 2003 se cumplió el deber de regulación y protección del derecho de los trabajadores, y como dice el Ministerio Público en su intervención en la misma sentencia: “la existencia de un sistema de pensiones de actividades de alto riesgo es una especie de último recurso o fenómeno necesario cuando resulta imposible asegurar las condiciones de calidad de vida laboral al trabajador en ciertos oficios, y la sociedad compensa la afectación que no ha podido superar con un retiro anticipado de la vida laboral”<sup>10</sup>, sin embargo, actualmente no se ha resuelto la problemática que dio lugar a la instauración de las pensiones de alto riesgo, y por lo tanto, si pasamos por alto y no se sigue reglamentando la vigencia de esta figura, se estaría ante una desprotección de los derechos de los trabajadores de las actividades riesgosas ya mencionadas.

**III. Países donde se reconoce**

En el ámbito del derecho comparado, la legislación española contempla las pensiones por actividad de alto riesgo con la denominación “Jubilación anticipada por profesiones de riesgo” y por estas se refiere a “aquellos grupos o actividades profesionales, cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, peligrosa,

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. SC 093/2017. exp D-11509 M.P Luis Guillermo Guerrero. (15, febrero, 2017) Disponible en: C-093-17 Corte Constitucional de Colombia  
<sup>10</sup> Ibid



Vigilado Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

tóxica o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad”<sup>11</sup> Según esta figura, los trabajadores españoles que pertenezcan al estatuto minero, el personal de vuelo de trabajos aéreos, los trabajadores ferroviarios, artistas, profesionales taurinos, el cuerpo de bomberos, los miembros del cuerpo de la Ertzaintza, la policía local, el cuerpo de Mossos d'Esquadra y la policía foral de Navarra, tendrán una disminución en la edad necesaria para acceder a la jubilación, sin embargo, a diferencia del modelo Colombiano, la disminución de la edad dependerá tanto de a cuál de los grupos mencionados pertenezca el trabajador, como de cuánto tiempo de duración fue la labor de ese trabajador en dicha actividad, pero en términos generales se obtendrá el derecho a la pensión entre los 55 a los 57 años (nuevamente, dependiendo el número de semanas cotizadas) y se requiere un total de 15 años de servicio, de los cuales 2 años tienen que estar incluidos en los 15 años inmediatamente anteriores del cumplimiento de la edad.

Por otro lado, en Chile, la Ley N° 19.404, del 21 de agosto de 1995 del Ministerio del trabajo y previsión social contempla la figura de la pensión de vejez anticipada por trabajo pesado y los define como: “aquellos cuya realización acelera el desgaste físico, intelectual o síquico en la mayoría de quienes los realizan provocando un envejecimiento precoz, aun cuando ellos no generen una enfermedad laboral.”<sup>12</sup> Además, la ley indica un aumento del 2% al monto de cotización, teniendo como base la remuneración imputada, para la obtención de dicha pensión, sin embargo, a diferencia del modelo colombiano la

<sup>11</sup> MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES. Jubilación anticipada por razón del grupo o actividad profesional (2024) [Seguridad Social: Prestaciones / Pensiones de Trabajadores \(seg-social.es\)](http://Seguridad Social: Prestaciones / Pensiones de Trabajadores (seg-social.es))  
<sup>12</sup> MINISTERIO DEL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL. Ley N° 19.404. Introduce modificaciones al decreto ley n° 3.500, de 1980, y dicta normas relativas a pensiones de vejez, considerando el desempeño de trabajos pesados. Chile (21, agosto, 1995). Disponible en: <https://bcn.cl/2kdat>



Vigilado Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

ley ordena la creación de una comisión ergonómica nacional, quien será la encargada de calificar cuales oficios serán denominados de carga pesada “considerando su carga física, ambiental, organizacional y mental, una lista de los trabajos calificados como pesados y otra con aquellos a los que se ha rechazado tal calidad.”<sup>13</sup>

Por último, en la República Argentina la figura se denomina jubilación por actividades especiales y la Ley 24.241 de 1993 define estas actividades como aquellas que: “por implicar riesgos para el trabajador o agotamiento prematuro de su capacidad laboral, o por configurar situaciones especiales, merezcan ser objeto de tratamientos legislativos particulares”.<sup>14</sup> Esta figura está dirigida a personal docente y docente de frontera, investigadores científicos y tecnológicos, personal de casas particulares, trabajadores de la construcción, trabajadores agrarios, trabajadores de viñas, aeronavegantes, trabajadores del Poder Judicial y del Ministerio Público de la Nación, militares, personal de Prefectura, Gendarmería o Policía, estos últimos son interesantes, ya que a diferencia del sistema colombiano, que contempla un régimen especial para la fuerza pública, la legislación Argentina los incluye en la jubilación anticipada por actividades especiales, y al igual que en el modelo español, la reducción a los requisitos de la pensión serán distintos en cada una de las profesiones que se consideran actividades especiales.

**IV. Perspectiva nacional**

<sup>13</sup> Ibid  
<sup>14</sup> HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA. Ley 24.241. SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES. Argentina (18, octubre, 1993) Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24241-639/actualizacion>



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

La Constitución Política es la carta de navegación que establece los principios y derechos fundamentales del Estado colombiano. Es por lo que, resulta importante determinar cuáles son las normas que son meramente vinculantes con las pensiones de alto riesgo que actualmente se reconocen en Colombia, de las cuales se mencionará lo largo del presente escrito. Estas normas vinculantes a las cuales se hace referencia actúan como ejes o cimientos sobre los cuales se va a construir el sistema general de pensiones colombiano para garantizar de cierta forma, la protección y seguridad financiera de las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

La influencia e importancia de dicha normatividad que resulta vinculante en materia pensional radica en su capacidad de brindar un marco sólido y contundente que proteja los derechos de los trabajadores y garantice una distribución equitativa de los recursos destinados para las pensiones. De igual forma, tal normatividad establece responsabilidades tanto para el Estado como para los gobiernos de turno en la prestación de servicios de seguridad social con el fin de determinar los mecanismos que permitan garantizar el apoyo necesario que se les pueda brindar a las personas en una situación de vulnerabilidad en aras de mantener un nivel de vida digno.

Desde una perspectiva en donde las pensiones de alto riesgo representan un constante desafío para la práctica judicial en razón a factores económicos y sociales, resulta importante señalar que las normas que serán objeto de estudio por parte del Observatorio del Trabajo de la Seguridad Social de la Universidad Libre serán desarrolladas de la siguiente manera:



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

de los beneficiarios a dicho sistema sin importar al régimen pensional al cual pertenecían respecto a la toma de decisiones que se fundamenten en el bienestar económico y social de la población colombiana.

En razón a lo anterior, se puede decir que el Sistema General de Pensiones debe ser concebido como un mecanismo que fortalezca la autonomía, dignidad y calidad de vida en la vejez de todas aquellas personas que sueñan con tener una jubilación en condiciones dignas y propias de las que ofrece el Estado sin necesidad de que se vean perjudicados sus derechos fundamentales.

**Artículo 13 Constitución Política de Colombia - Igualdad Material**

De la lectura que se realiza al artículo 13 de la Constitución Política<sup>16</sup>, se entiende que la carta política establece una igualdad material, la cual constituye un derecho fundamental para todos los habitantes del territorio colombiano. Resulta pertinente recordar que la igualdad material va más allá de la igualdad formal de la ley, puesto que implica la creación de unas condiciones equitativas que permitan a todas las personas tener las mismas oportunidades de desarrollo y bienestar.

En materia de las pensiones de alto riesgo, la igualdad material busca garantizar que todas las personas tengan la oportunidad real de disfrutar una jubilación digna. Esto implica no solo la oportunidad de tener un acceso al sistema de pensiones, sino también, la adopción de medidas que permitan nivelar las desigualdades económicas que se

<sup>16</sup> Ibid. Ibid. Artículo 13. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html#13](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#13)



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

En primera medida, se realizará un breve análisis de los artículos 1,13 y 53 de la Constitución, para con ello, demostrar la importancia y delicadeza que se debe abordar en materia pensional por parte del Estado al momento de realizar ajuste o modificaciones por parte del legislador. Posteriormente se tomará como objeto de estudio para desarrollar el marco normativo nacional, normas tales como: el acuerdo 049 de 1990, el Decreto 1281 de 1994, el propio Decreto 2090 de 2003, la Ley 797 de 2003 y el Decreto 2655 de 2014.

**Artículo 1 Constitución Política de Colombia- Dignidad Humana**

El artículo 1 de la Constitución Política<sup>15</sup> consagra la dignidad humana como un principio fundamental del Estado colombiano, que debe ser respetado y protegido en todas las actuaciones públicas y privadas.

La dignidad humana implica reconocer el valor inherente que tiene todo ser humano por su condición como tal, independientemente de su edad, sexo, condición socioeconómica, etc. En el contexto de las pensiones, el Estado tiene la obligación de velar por que todas las personas (en especial aquella población vulnerable) tengan acceso a un sistema de pensiones que les permita desarrollar un estilo de vida digno bien sea en su jubilación o en caso de incapacidad laboral.

El Sistema General de Pensiones debe ser creado y diseñado por el Estado para promover la inclusión, equidad y la justicia social. Esto conlleva a que las personas tengan la posibilidad de acceder a una pensión adecuada y a la promoción de una participación

<sup>15</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. 1991. Artículo 1. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html#1](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#1)



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

producen en materia pensional y garantizar la protección efectiva respecto de aquellos que están constantemente en una situación de riesgo.

**Artículo 53 Constitución Política de Colombia - Derecho a la Seguridad Social:**

El artículo 53 de la Constitución<sup>17</sup> establece la importancia de garantizar la plena efectividad de los derechos a la seguridad social, y asimismo el deber que tiene el legislador de garantizar la prestación plena y efectiva para el ejercicio de este derecho. Este artículo permite determinar que, en el campo de las pensiones de alto riesgo, los trabajadores que desempeñan actividades peligrosas o que están expuestos a condiciones laborales que comprometen en gran parte su salud tienen derecho a una protección adecuada en su jubilación (que en muchas ocasiones tiende a ser anticipada). En este sentido, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas especiales para asegurar que estos trabajadores obtengan un beneficio en materia de seguridad social (específicamente en el tema pensional para que se reflejen los riesgos asociados con su labor), dado que, esto podría provocar la implementación de regímenes pensionales diferenciados que tomen como punto de partida el nivel de exposición de riesgo al cual están sometido este tipo de trabajadores.

**Acuerdo 049 de 1990**

<sup>17</sup> Ibid. Ibid. Artículo 53. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr001.html#53](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#53)





Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

El Acuerdo 049 de 1990 el cual fue aprobado por el Decreto 758 de 1990<sup>18</sup> en Colombia, establece disposiciones específicas relacionadas con la pensión de vejez para los trabajadores de alto riesgo en el país. Concretamente, el artículo 15 de dicha disposición, establece que los trabajadores de alto riesgo tienen derecho a una pensión de vejez anticipada, es decir, estos trabajadores pueden acceder a su pensión de vejez inclusive antes de alcanzar la edad comúnmente establecida para el retiro, siempre que cumplan los requisitos específicos que se requieren para desempeñar su actividad laboral y los riesgos que se derivan de dicha labor.

Dicho artículo reconoce las condiciones laborales a las que se enfrentan constantemente los trabajadores de alto riesgo, como aquellos que desempeñan labores en sectores peligrosos que ponen en riesgo su salud y condiciones físicas. Estos trabajadores enfrentan riesgos significativos para su salud y seguridad en su entorno laboral, lo que puede llegar a afectar su capacidad para continuar laborando hasta la edad de jubilación estándar. Es importante mencionar que, para acceder a esta pensión de vejez anticipada, los trabajadores de alto riesgo deben cumplir con los requisitos contemplados en la ley, que pueden incluir ciertos años de servicio o cotización, así como la acreditación de los riesgos laborales a los que han estado expuestos a lo largo de su carrera profesional o laboral.

Cabe aclarar que, el hecho de implementar una pensión de vejez en favor de estos trabajadores constituye una medida de protección social fundamental que acobija no solo

<sup>18</sup> PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 758 de 1990, se aprueba el Acuerdo número 049 de febrero 1° de 1990 emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios. (11, Abril, 1990)



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

derechos fundamentales sino también derechos humanos sociales tal como la seguridad social. No obstante, este proceso puede resultar bastante complejo, puesto que requiere la activa colaboración tanto del trabajador como la de su empleador para efectos de efectuar la próspera prestación del servicio de seguridad para esta población trabajadora que de cierto modo se considera como vulnerable ante sus riesgosas condiciones de trabajo a las cuales están sometidos diariamente en su entorno laboral.

**Decreto 1281 de 1994**

El Decreto 1281 de 1994<sup>19</sup> también aborda el tema de la pensión de vejez para los trabajadores de alto riesgo en el país, pero a diferencia de la anterior disposición normativa, va a determinar cuáles son los actividades o labores que se consideran de alto riesgo y que implican una afectación en la salud del trabajador. Algunas actividades de alto riesgo que reconoce el decreto son: la minería y exposición a altas temperaturas, radiaciones ionizantes y a sustancias altamente cancerígenas.

Dichas labores afectan alarmantemente la calidad de vida del trabajador no solo en su aspecto social, sino también en su salud física que impide un pleno goce de su jubilación hacia un futuro que en muchas ocasiones es más próximo de lo que se puede llegar a esperar.

Similar al Acuerdo 049 de 1990, esta disposición determina las condiciones laborales particulares a las que se enfrentan constantemente estos trabajadores al verse

<sup>19</sup> Ibid. Decreto 1281 de 1994. Por el cual se reglamentan las Actividades de Alto Riesgo. (22, Junio, 1994)



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

inmersos en una situación de alto riesgo que no les permite muchas veces gozar de una vejez en condiciones dignas.

Por lo tanto, se puede inferir que dicho decreto aplica las mismas bases que se contemplan en el acuerdo 049 de 1990 con el fin de garantizar que la pensión de vejez para los trabajadores de alto riesgo sea un mecanismo que permita acceder a una vida digna de acuerdo con las disposiciones constitucionales a las cuales se hizo mención anteriormente, para con ello dar paso a nuevos métodos de aplicación de dicha pensión que permitan la evolución práctica y eficiente respecto los derechos que se encuentran fundados en la seguridad social.

**Decreto 2090 de 2003**

El Decreto 2090 de 2003<sup>20</sup> se encarga de establecer disposiciones específicas relacionadas con los trabajadores de alto riesgo. Este decreto fue emitido en el marco de la legislación laboral y de seguridad social con el objetivo de proteger y salvaguardar los derechos de estos trabajadores en aras de garantizar su seguridad y bienestar en el ámbito y entorno laboral.

Un aspecto fundamental que establece el Decreto 2090 de 2003 es la definición que brinda respecto el término de "trabajadores de alto riesgo", puesto que, incluye (al igual que en el decreto 1281 de 1994) a los trabajadores que realizan actividades en

<sup>20</sup> Ibid. Decreto 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. (26, julio, 2003). Disponible en: [chrome-extension://cfaindbmannibpcjpeglelefindmkaj/https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Decreto-2090-2003.pdf](https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Decreto-2090-2003.pdf)



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

sectores como la construcción, la minería, la industria química, la agricultura, entre otros, donde existen riesgos elevados de accidentes laborales o enfermedades profesionales.

Dicha definición sirve como base para la implementación de medidas de protección específicas encaminadas a garantizar la salud y seguridad de estos trabajadores de alto riesgo en el mundo del trabajo. Además, al incluir una variedad de sectores, actividades y labores, el decreto reconoce la diversidad de riesgos a los que pueden llegar estar expuestos estos trabajadores en diferentes escenarios ocupacionales que impliquen una actividad riesgosa. Esto permite una aplicación más efectiva y garante de las disposiciones que se contemplan en la seguridad social para asegurar que todos los trabajadores en situación de riesgo cuenten con la protección y los recursos necesarios para desempeñar sus labores de manera segura y confiable.

Asimismo, el decreto en mención señalo los siguientes aspectos para tener en cuenta:

- i.) El empleador debe promover en beneficio de los trabajadores de alto riesgo, las medidas de protección que sean necesarias para la protección y garantía efectiva de los mismos al momento de desempeñar sus labores.
- ii.) Programas de prevención de riesgos laborales que deben ser propuestos y desarrollados por los empleadores en favor de los trabajadores de alto riesgo para evaluar e identificar los posibles riesgos laborales a los cuales están expuestos sus trabajadores



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

iii.) El acceso que tienen derecho los trabajadores de alto riesgo a derechos y prestaciones especiales, en caso de presentarse accidentes laborales o enfermedades profesionales.

Otro aspecto que resulta importante en este decreto es el reconocimiento de la pensión de vejez por alto riesgo, la cual solo puede ser reconocida para las personas afiliadas al Régimen de Prima Media con prestación definida del Sistema General de Pensiones si se cumplen los requisitos que contempla el propio decreto los cuales serán desarrollados más adelante del presente escrito.

Ante dicho reconocimiento de la pensión de vejez por alto riesgo que solo se aplicó para el Régimen de Prima Media con Prestación definida, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-030 de 2009<sup>21</sup>, realizó un breve estudio para acotar la posibilidad de extender los efectos de dicha pensión al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, no obstante, la Corte consideró que los efectos de la pensión para trabajadores de alto riesgo únicamente son aplicables en el Régimen de Prima Media, tal como lo establece el Decreto 2090 de 2003. Más adelante en el desarrollo del presente documento, se hará énfasis en las razones que dio la Corte en dicho estudio que le permitieron llegar a una postura razonable frente a la aplicación de los regímenes pensionales que se presentan en las pensiones de vejez en los trabajadores de alto riesgo en Colombia.

**Artículo 17 de la Ley 797 de 2003**

<sup>21</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 030 de 2009. D-7344. M.P Manuel José Cepeda Espinosa. (28, enero, 2009). C-030 de 2009 Disponible en: [suin-juriscal.gov.co](http://suin-juriscal.gov.co)



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

El artículo 17 numeral 2 de la ley 797 de 2003 establece que en virtud de lo contemplado artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, el Presidente de la República tiene la facultad extraordinaria de:

“expedir o modificar las normas relacionadas con el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo y en particular para modificar y dictar las normas sobre las condiciones, requisitos y beneficios, incluyendo la definición de alto riesgo”.<sup>22</sup>

Dicha disposición contempla la posibilidad de que en el ordenamiento jurídico exista esa posibilidad de brindar ayudas y apoyos a estos trabajadores de alto riesgo para que puedan disfrutar no solo de su jubilación en materia pensional, sino también de mejores condiciones de trabajo con el fin de determinar y aplicar nuevas medidas por parte del legislador o de los empleadores para asegurar un trabajo digno en condiciones óptimas y seguras que permitan desempeñar la labor de manera plena. Sin embargo, estas expectativas que se presentan alrededor de este grupo de personas que pretenden tener una mejor calidad de vida en virtud de lo que contempla la constitución y la ley, a veces resultan frustradas por los constantes cambios de legislación que puedan llegar a promoverse en el sistema pensional.

Resulta interesante recalcar la voluntad del legislador en esta temática dado que, otorga dicha posibilidad de modificar las disposiciones pensionales que puedan llegar a

<sup>22</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 797 de 2003. 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 (29, enero, 2003).



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

aplicarse para estos trabajadores de alto riesgo en función de garantizar la aplicación efectiva de sus derechos fundamentales. Sin embargo, la aplicación de estas modificaciones depende en gran medida de su implementación adecuada y oportuna, así como de la coordinación que debe existir entre los empleadores, los trabajadores que desempeñen actividades peligrosas y las entidades gubernamentales, para de esta manera, propiciar una mejor condición de jubilación que permite una calidad de vida digna.

**Decreto 2655 de 2014**

El Decreto 2655 de 2014<sup>23</sup> En Colombia es una normativa que amplía la vigencia del régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo contempladas en el Decreto 2090 de 2003 hasta el 31 de diciembre de 2024. Este decreto busca mantener y fortalecer la protección social de los trabajadores que realizan labores consideradas de alto riesgo, en busca mantener y fortalecer la protección social de los trabajadores en sus labores, garantizando el acceso a prestaciones y beneficios en caso de accidentes laborales o enfermedades profesionales, así como promoviendo la prevención de riesgos laborales para asegurar un ambiente de trabajo seguro y saludable.

**Acto Legislativo 01 de 2005**

La Constitución Política de 1991, en su artículo 48 elevó a rango constitucional el derecho a la seguridad social, de aquí que, en el Estado colombiano tenga una doble

<sup>23</sup> PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 2655 de 2014. 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 (17, diciembre, 2014). Disponible en: <https://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60278>



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

connotación, tal como lo expresa la Corte Constitucional, “se trata de un derecho fundamental y de un servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado”<sup>24</sup>. En 2005, el Acto Legislativo 01 adiciona varios derechos que hacen parte o contiene la seguridad social, entre los cuales está la figura de las pensiones especiales por laborar en actividades que se consideran de alto riesgo.

El Acto Legislativo 01 de 2005, entonces adiciona la Constitución de 1991, en específico, al Sistema General de Pensiones, la figura de la pensión de vejez por actividades de alto riesgo, estipulando que es deber del Legislador, regular los requisitos y beneficios que se desprenden de la pensión especial.

*“Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido”.*

La Corte Constitucional en la sentencia C-651 de 2015<sup>25</sup>, se reconoce la necesidad de regulación y protección en cuanto a las pensiones de alto riesgo, teniendo en cuenta su exposición a riesgos que deterioran su salud y bienestar. Al establecer esta pensión, se

<sup>24</sup> CORTE CONSTITUCIONAL (2023) Sentencia de Tutela T-026-23. Expediente T-8.963.113. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. (14, febrero, 2023) Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/T-026-23.htm>

<sup>25</sup> CORTE CONSTITUCIONAL (2015) Sentencia C-651/15. Expediente D-10685. M.P María Victoria Calle Correa. (14, octubre, 2015) Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-651-15.htm>



Vigilada Min educación

OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

reafirma la protección del derecho fundamental a la seguridad social, por tanto, las pensiones de lato riesgo tienen protección desde la carta política.

V. Introducción de la pensión y naturaleza jurídica

La pensión especial de vejez para trabajadores de alto riesgo en Colombia es una prestación crucial dentro del sistema de seguridad social del país, la cual es dirigida para aquellos trabajadores que han desempeñado labores en actividades consideradas de alto riesgo; esta pensión de alto riesgo reconoce y compensa los años de servicio en condiciones peligrosas que pueden afectar la salud e integridad física a lo largo de la vida laboral de aquellos trabajadores que están sometidos a ese constante riesgo. Debido a la naturaleza de sus ocupaciones, estos trabajadores enfrentan riesgos significativos que pueden incidir en su capacidad de trabajo a medida que envejecen, justificando la necesidad de un régimen especial de pensiones que reconozca estas circunstancias y garantice su bienestar en la vejez.

Además de su función económica, la pensión especial de vejez para trabajadores de alto riesgo cumple una función social importante al reconocer y valorar el trabajo arduo y el sacrificio de aquellos que han contribuido al desarrollo del país en condiciones laborales difíciles y peligrosas. Al proporcionar una protección económica adicional para aquellos que enfrentan mayores riesgos en su lugar de trabajo, esta pensión ayuda a garantizar la equidad y la justicia social en el sistema de seguridad social colombiano.

Esta pensión se considera una forma de compensación por los años de servicio dedicados en actividades consideradas de alto riesgo, que pueden acortar la esperanza de



Vigilada Min educación

OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

vida y aumentar el riesgo de enfermedades o accidentes. Se fundamenta en el principio de protección social y equidad, garantizando un apoyo financiero adecuado durante la etapa de la vejez.

En Colombia se encuentra regulado en el Decreto 2090 de 2003<sup>26</sup> que es el desarrollo normativo y el Decreto 2655 de 2014<sup>27</sup> que amplía la vigencia de esta norma inicial hasta el 31 de diciembre de 2024, por lo que se hace necesario una nueva regulación, que incluso mejore lo que se encuentra en la norma actual.

Así como se explicó con anterioridad, el Decreto 2090 de 2003 se encarga de establecer disposiciones específicas relacionadas con los trabajadores de alto riesgo, quienes son los que realizan actividades en sectores como la construcción, la minería, la industria química, la agricultura, entre otros, donde existen riesgos elevados de accidentes laborales o enfermedades profesionales.

Por lo que, se busca implementar medidas de protección específicas encaminadas a garantizar la salud y seguridad de estos trabajadores de alto riesgo en el mundo del trabajo, razón por la cual se incluyó una variedad de sectores, actividades y labores, reconociendo una diversidad de riesgos a los que pueden llegar estar expuestos estos

<sup>26</sup> Ibid. Decreto 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. (26, julio, 2003). Disponible en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Decreto-2090-2003.pdf

<sup>27</sup> Ibid. Decreto 2655 de 2014. 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 (17, diciembre, 2014). Disponible en: https://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=60278



Vigilada Min educación

OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

trabajadores en diferentes escenarios ocupacionales que impliquen una actividad riesgosa, en busca de una aplicación más efectiva y garante.

Vale la pena recordar que, el ámbito de aplicación, o mejor, los sujetos resguardados por las normas son aquellos previstos en el Decreto 2090 de 2003, La Ley 860 de 2003 y la Ley 1223 de 2008.

VI. Elementos de la pensión

Una vez comprendido el régimen jurídico que contempla las pensiones de alto riesgo, tanto a nivel nacional como internacional, es posible realizar una caracterización teórica de lo que se entiende en el país por pensión de alto riesgo.

Para empezar, es necesario entender el concepto de actividad de alto riesgo. Según el artículo 1 del Decreto 2090 de 2003 las actividades de alto riesgo son: “aquellas en las cuales la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.”<sup>28</sup>

Posteriormente en el mismo decreto, en el artículo 2 el legislador realiza una lista taxativa de las actividades que se consideran de alto riesgo, entre ellas se encuentran “los trabajos en minería que implican la prestación del servicio en socavones o en subterráneos, los trabajos que implican la exposición a altas temperaturas, por encima de

<sup>28</sup> PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 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. (26, Julio, 2003) DECRETO 2090 DE 2003 (suin-juriscal.gov.co)



Vigilada Min educación

OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

los valores determinados por las normas técnicas de salud ocupacional, los trabajos con exposición a radiaciones ionizantes, trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas, los trabajos desarrollados en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, 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, los Cuerpos de Bomberos y la actividad relacionada con operaciones de extinción de incendios, y por último, los trabajos en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, dedicados 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”.

Podría entonces, pensarse que, las únicas actividades riesgosas son aquellas ya contempladas por el legislador, sin embargo, la Ley 860 de 2003 incluyó en la pensión de vejez por actividades de alto riesgo a los trabajadores del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, indicando en el parágrafo del artículo 2 que: “Los Servidores Públicos señalados en este artículo, dada su actividad de exposición a alto riesgo, que efectúen la cotización especial (...) durante por lo menos 650 semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión de vejez, siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos”<sup>29</sup> y, posteriormente, mediante Ley 1223 de 2008 el Congreso de

<sup>29</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 860 de 2003, por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones. (26, diciembre, 2003), LEY 860 DE 2003 (suin-juriscal.gov.co)



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

la República adicional al régimen especial, bajo los mismos requisitos exigidos a los trabajadores del DAS, a los trabajadores del Cuerpo Técnico de Investigación CTI de la Fiscalía General de la Nación que cumplen funciones permanentes de Policía Judicial, escoltas y conductores del CTI, un elemento destacable de la adición de los trabajadores del CTI es lo indicado en el artículo 1 de la ley 1223: “*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*.”<sup>30</sup>; según el contenido de esta disposición, en concordancia con el artículo 139 de la Ley 100 de 1993, es posible agregar, y así mismo extraer, trabajos de la lista de actividades riesgosas con base a estudios y criterios técnicos que respalden la consideración, ya sea positiva o negativa, del trabajo que se esté estudiando.

La corte Constitucional considera que es: “Un concepto susceptible de modificación, ya sea porque el Legislador o el Presidente -investido de esa facultad-, con base en criterios objetivos y técnicos determine que desapareció el riesgo, o por la supresión de la entidad en la que se prestaba el servicio”<sup>31</sup>.

Con respecto a los requisitos para acceder a la pensión especial de vejez por alto riesgo, el Decreto 2090 de 2003 contempla en el artículo 4 del decreto que se exige una edad de 55 años; adicional a la cotización de semanas exigidas por la Ley 100, es decir,

<sup>30</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1223 de 2008. 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. (16, julio, 2008) [LEY 1223 DE 2008 \(suin-juriscol.gov.co\)](#)  
<sup>31</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 853 de 2013. D-9686. M.P MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO. (27, noviembre, 2013) [C-853-13 Corte Constitucional de Colombia](#)



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

de 1000 a 1300 semanas, de las cuales, 700 deben haber sido efectuadas en la cotización especial de la pensión de alto riesgo, de la que se hablará más adelante.

Además, la ley establece que: “La edad para el reconocimiento especial de vejez se disminuirá en un (1) año por cada (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el Sistema General de Pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.”<sup>32</sup>; en resumen, los requisitos para acceder a la pensión especial de vejez por actividad de alto riesgo son tener 55 años, densidad de semanas, supeditado a la condición de que 700 de esas semanas hayan sido de la cotización especial de pensión de alto riesgo. También se debe hacer énfasis en el hecho de que esta pensión solo puede ser reconocida para las personas afiliadas al Régimen de Prima Media con prestación definida del Sistema General de Pensiones, según la Corte Constitucional “para reconocer la pensión especial se deben cumplir unos requisitos de edad y semanas cotizadas que sólo consagra el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, pues como se dijo, en el Régimen de Ahorro Individual sólo se exige que el afiliado tenga un capital acumulado que le permita obtener una pensión mensual superior al 110% del salario mínimo legal mensual vigente.”<sup>33</sup>

Otro aspecto importante de la pensión de alto riesgo es lo concerniente al monto de cotización, según el artículo 5 del Decreto 2090 de 2003<sup>34</sup>, este tipo de pensión tiene

<sup>32</sup> PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 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. (26, Julio, 2003) [DECRETO 2090 DE 2003 \(suin-juriscol.gov.co\)](#)  
<sup>33</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 030 de 2009. D-7344. M.P Manuel José Cepeda Espinosa. (28, enero, 2009). [C-030 de 2009 \(suin-juriscol.gov.co\)](#)  
<sup>34</sup> PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 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



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

un monto de cotización especial de diez puntos más que el contemplado por la Ley 100 de 1993<sup>35</sup>, es decir, actualmente un trabajador común debe cotizar del 16<sup>a</sup> 18 % correspondiente a pensiones; en el caso de la pensión de alto riesgo se hace cotización adicional de 10 %.

Un aspecto esencial de este elemento es que el trabajador no puede ver sus derechos perjudicados por la falta del deber del empleador de realizar la cotización especial al sistema pensional, según la Corte Suprema de Justicia<sup>36</sup>: “si está demostrado en el proceso que la actividad cumplida por el trabajador corresponde a las catalogadas como de alto riesgo, así el empleador haya incumplido con el deber de esa cotización adicional, no puede ser el afiliado quien corra con las consecuencias negativas de tal omisión, por lo que la administradora de pensiones una vez satisfechos los demás requisitos legales, debe reconocer la pensión especial de vejez.” En esta sentencia, la Corte es garantista de los derechos de los trabajadores y de las cargas que estos no están obligados a soportar, por el incumplimiento de los deberes de sus empleadores.

De otra parte, las cifras de pensiones de alto riesgo reconocidas en Colombia a diciembre de 2023 varían según la fuente de consulta, como se puede evidenciar a continuación las pensiones más reconocidas son minería, construcción y transporte.

régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades. (26, Julio, 2003) [DECRETO 2090 DE 2003 \(suin-juriscol.gov.co\)](#)  
<sup>35</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. (23, Diciembre, 1993). [Lexis desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad \(LEY\\_0100\\_1993\) \(secretariasenado.gov.co\)](#)  
<sup>36</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SL 585-2013. N° 44996. M.P JORGE MAURICIO BURGOS RUIZ. (21, Agosto, 2013). Sentencia de Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Laboral n° 44996 de 21 de Agosto de 2013 - Jurisprudencia - VLEX 552598642



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Actividad de Alto Riesgo	Número de Pensiones Reconocidas
Minería	84.792
Construcción	52.431
Transporte	34.987
Servicios Públicos	21.024
Total (Colpensiones) <sup>37</sup>	193.234

Fuente: COLPENSIONES

**VII. Jurisprudencia**

La Corte Constitucional, ha contemplado que la pensión de vejez para actividades de alto riesgo: “fue diseñada para amparar el riesgo de vejez que corren los trabajadores (...) que ejercen permanentemente una labor que, por la peligrosidad que le es inherente, e independientemente de las condiciones en las que se ejecute, les ocasiona un desgaste orgánico prematuro, reduciendo su expectativa de vida saludable, u obligándolos a retirarse de las funciones laborales que desempeñan”<sup>38</sup>; estas actividades son determinadas por el Legislador, sin embargo, la Corte también ha referido la posibilidad

<sup>37</sup> Colpensiones. (2023, diciembre). Colpensiones en cifras - Diciembre 2023. [Publicación web]. <https://www.colpensiones.gov.co/publicaciones/4999/colpensiones-en-cifras-diciembre-2023/>  
<sup>38</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. (2015) Sentencia de Tutela T-315/15. M.P. Expediente T-4691084. M.P. María Victoria Calle. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-315-15.htm>



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

de que la lista de estas actividades cambie o se modifique, exponiendo que es un “concepto susceptible de modificación, ya sea porque el Legislador o el Presidente - investido de esa facultad”<sup>39</sup>, en virtud de criterios objetivos y técnicos.

Antes de mencionar algunas de las providencias mediante las cuales la Corte ha hecho uso o referencia a la pensión de vejez por actividades de alto riesgo, es menester hacer referencia a la Sentencia de constitucionalidad 030 de 2009, en la cual la Corte estudió la posibilidad de que esta pensión aplicare no sólo al Régimen de Prima Media, sino que sus efectos fueran extendidos también al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. La Corte explicó en primera medida, un poco, el funcionamiento de los Regímenes pensionales, siendo que el RPM se caracteriza por requerir edad y semanas cotizadas para acceder a la pensión de vejez, mientras que el RAIS exige acumular un capital del 110% del smlmv, sin que importe la edad o las semanas cotizadas.

Debido a que el beneficio que establece la pensión de vejez para actividades de alto riesgo corresponde a la disminución tanto de edad como de semanas, la Corte planteó que no podía ser equiparable a la forma en que se concibe la pensión en el RAIS y desnaturalizaría el sistema. Debido a esto, y teniendo en cuenta que el Sistema de Pensiones permite que los trabajadores elijan el régimen al cual afiliarse, es este quien deberá escoger si le resulta más benéfico afiliarse al RAIS o RPM, teniendo en cuenta entonces que la pensión destina a personas que trabajan en actividades de alto riesgo, aplica únicamente para los trabajadores afiliados al Régimen de Prima Media con

<sup>39</sup> CORTE CONSTITUCIONAL (2013) Sentencia C-853-13. expediente D-9686. M.P. Mauricio González Cuervo. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-853-13.htm>



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Prestación Definida. Es valioso tener en cuenta dicha decisión, ya que, contrario a lo decidido en otras pensiones especiales, la Corte estimó que este beneficio estaría dirigido únicamente a los trabajadores afiliados al RPM.

Es importante mencionar que, la Corte Constitucional ha expuesto que el deber que tiene Colpensiones (administrador del RPM), con las pensiones de alto riesgo es completamente independiente a que, por ejemplo, durante la vida laboral del trabajador, el empleador haya o no pagado las cotizaciones adicionales acorde al nivel de riesgo. Esto, se contempla en 2015, cuando la Corte conoce el caso de Carlos Alberto Murillo Reyes en contra de Colpensiones<sup>40</sup>, teniendo a la cabeza, como Magistrada Ponente, a la Dra. María Victoria Calle Correa.

La Corte Suprema de Justicia, también se ha referido a la Pensión Especial por Actividades de Alto Riesgo, exponiendo que es: “una prestación que tiene la finalidad de adelantar la edad para su disfrute”<sup>41</sup>, de manera que, como se ha referido anteriormente, tiene requisitos relacionados con la edad y el tiempo trabajo, de aquí que, la mayoría de las providencias emitidas por la alta corte, estén relacionadas con el cumplimiento de los requisitos y su concesión. La Corte ha conocido de varios casos relacionados, entre los cuales, en 2021, con la Sentencia SL 4330 del 25 de agosto<sup>42</sup>, conoció el caso del señor

<sup>40</sup> CORTE CONSTITUCIONAL (2015). Sentencia de Tutela T-315-15. Expediente T-4691084. M.P. María Victoria Calle Correa. (22, mayo, 2015) Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-315-15.htm>  
<sup>41</sup> CSJL (2021). SL4330-2021 Radicación n.º 54332. Magistrado ponente Iván Mauricio Lenis. (25, agosto, 2021). Disponible en: <https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/la/bfeb2022/SL4330-2021.pdf>  
<sup>42</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SL SL4330-2021 M.P. Iván Mauricio Lenis Gómez (25 de agosto del 2021). disponible en <https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/la/bfeb2022/SL4330-2021.pdf>



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Pedro Antonio de la Hoz, que solicitaba el pago de la pensión especial de vejez desde el 8 de agosto de 2003. En instancias anteriores, habían absuelto al Instituto de Seguros Sociales, con fundamento en que, de conformidad el artículo 15 del acuerdo 049 de 1990, debía justificar que estaba en riesgo su salud. La Corte, expuso en sus consideraciones que, del material probatorio allegado por el actor, revisado de manera conjunta, se comprobaba que el accionante sí estuvo expuesto a sustancias cancerígenas.

Como se puede evidenciar, en la jurisprudencia de las altas cortes respecto de la pensión estudiada se ha mencionado su carácter imprescindible para la garantía de la seguridad social y la protección, por esto, es importante que, en el Régimen de Prima media, Colpensiones acceda a su reconocimiento a partir del cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley para tal fin, por esto, es importante traer a colación la forma en que se regula actualmente.

**VIII. Cómo se da su regulación actualmente**

Como se explicó en el acápite relacionado con la normatividad nacional, actualmente en Colombia, y con antecedentes en la Ley 797 de 2003, se emplea el Decreto 2090 de 2003 en lo relacionado con las actividades de alto riesgo y sus derechos pensionales.

El decreto aludido define las actividades de alto riesgo como aquellas que implican “la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo”, considerando como actividades de riesgo: “(i) trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos, (ii) trabajos que impliquen la exposición a altas



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, (iii) trabajados con exposición a radiaciones ionizantes, (iv) trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas, (v) En la UAE de Aeronáutica civil, 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 UAE de Aeronáutica Civil, (vi) en los cuerpos de bomberos, la actividad relacionada con las operaciones de extinción de incendios, (vii) En el INPEC y los establecimientos carcelarios, la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión, exceptuando aquellos administrados por la fuerza pública. Posteriormente, la Ley 680 de 2003 incluyó a (viii) los trabajadores del Departamento Administrativo de Seguridad DAS y, la Ley 1223 de 2007, con los mismos requisitos que la norma anterior, incluyó a (ix) los trabajadores del Cuerpo Técnico de Investigación CTI de la Fiscalía General de la Nación, que cumplan funciones permanentes de Policía Judicial, escoltas y conductores del CTI”.

El artículo tercero del Decreto expone que la Pensión Especial de Vejez aplica únicamente para los afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida. Entonces, entre los requisitos para pensión se encuentra:

- Estar afiliado al Régimen de Prima Media con Prestación Definida
- Dedicarse de forma permanente al ejercicio de actividades de alto riesgo, realizando la cotización especial durante por lo menos 700 semanas continuas o discontinuas.
- Requisito de edad: haber cumplido 55 años, teniendo de presente que, la edad para el reconocimiento especial de vejez disminuye en un año por cada 60 semanas de





Vigilado Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el SGP, sin que dicha edad pueda ser inferior a 50 años.

- Requisito de cotización: Haber cotizado lo exigido en el RPM, siendo actualmente 1.300 semanas.

Entonces, entre los beneficios, se encuentra en primer lugar, la disminución del requisito de edad para acceder a la pensión, y, en segundo lugar, el referente al monto de la pensión (Artículo 5), siendo el previsto por la Ley 100 de 1993 más 10 puntos adicionales a cargo del empleador.

Entendiendo sus requisitos actuales, es importante discutir lo positivo y negativo de esta regulación. Si bien es cierto que el Decreto 2090 de 2003 reconoció las dificultades y situaciones que acaecen a los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo, y que a su vez, como retribución a su servicio a la sociedad y reconocimiento de la tarea que realizan les brindó un beneficio pensional necesario, beneficio que al igual que en las demás pensiones especiales puede resultar en el privilegio de acceder a la pensión de vejez de manera más pronta, otro aspecto importante a resaltar son los 10 puntos adicionales que están a cargo del empleador en la cotización, y que ayudan a una mejor sostenibilidad financiera al sistema de pensiones.

Sin embargo, también es cierto que en su contenido se encuentran vacíos que pueden afectar no sólo a los trabajadores que aspiran por dicha pensión especial, sino también al Estado colombiano en su intento de reconocer dicha pensión. En primera medida, el Decreto carece de un procedimiento expreso para la solicitud de la pensión, por lo que



Vigilado Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

hasta el momento se ha tenido que manejar de la forma en que se solicita la pensión de vejez común.

Adicional a lo anterior, carece de una norma que obligue a verificar y registrar las empresas y trabajadores que desempeñan actividades de alto riesgo, lo que causa que muchos empleadores no coticen el porcentaje exigido, como sucedió por ejemplo en el caso que se mencionó en el acápite jurisprudencial, en el cual Colpensiones se negaba a conceder la pensión debido a que el empleador del solicitante no había realizado la cotización bajo el porcentaje correspondiente, hay que tener en cuenta, que si bien la Corte ha obligado a Colpensiones a reconocer el pago de dicha pensión, a los trabajadores les toca enfrentar el problema del proceso ante la falta de la cotización, y a su vez, a Colpensiones le toca responder por la pensión aunque no se le haya cotizado de la forma en que corresponde, lo que resulta en un detrimento patrimonial para el Gobierno Nacional, recordando que, en el Régimen de Prima Media, el Estado es garante de los beneficios pensionales.

Otro aspecto, es que el beneficio no tiene en cuenta los enfoques de género, por lo que la disminución de edad no considera si la persona es mujer u hombre, pidiendo la misma densidad de semanas de cotización. Las razones por la que la pensión de vejez común consagra diferencias entre ambos, es, entre otros, el derecho a la igualdad, contemplado en el artículo 13 de la constitución política y la protección especial que se les otorga en virtud del artículo 43, agregando, los desgastes adicionales de las mujeres, como por ejemplo los cuidados del hogar y la maternidad, situaciones que no sólo hacen más complicado el hecho de realizar las cotizaciones, sino que implica un desgaste



Vigilado Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

adicional al cuerpo humano. Teniendo en cuenta que una mujer que trabaja en las actividades de alto riesgo, naturalmente, está sometida tanto a las condiciones de desgaste, como a las condiciones que afectan su cuerpo derivado de la actividad de riesgo, se debería tener en cuenta que, en virtud del enfoque de género, sería importante considerar una edad un poco más baja para las mujeres, en proporción a la legal ya establecida en la pensión de vejez común.

A su vez, es importante examinar la forma en la cual se clasifican las actividades de alto riesgo, ya que, la gama de los trabajadores que se consideran como tal es taxativa y cerrada, y aunque jurisprudencialmente se han mencionado varios trabajadores que se podrían considerar como “de alto riesgo”, legalmente la actualización de dichas actividades es lenta, privando el acceso a muchas personas de tal beneficio.

**IX. Del análisis del proyecto**

**A. Puntos a favor**

A diferencia de la ley que hoy está rigiendo, se hace una caracterización para las mujeres, el primer requisito es el haber cumplido los 50 años, y estar cotizando el número mínimo de semanas establecidos para el Sistema General de Pensiones y, se disminuirá 1 año por cada 60 semanas de cotización especial, sin que esa edad sea inferior de 45 años.

Uno de los avances más importantes que tendría el Proyecto de Ley 163 de 2023 Senado es que se amplía la gama de trabajos que se consideran de alto riesgo para esta clase de pensión, que tendrán actualización cada 5 años sobre las ocupaciones de alto.



Vigilado Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

También se crearán planes de saneamiento financiero, que estará con la coordinación de la unidad de gestión de pensiones y parafiscales, cuando no estén al día con la cotización de los trabajadores que tengan actividades de alto riesgo, con el fin de que, no haya irregularidades y que los empleadores no incumplan con sus obligaciones.

43

Creemos que, lo mas significativo es la posibilidad de ampliar el grupo de profesiones, de personas expuestas, de tener en cuenta la afectación directa e indirecta en la salud de muchos trabajadores colombianos, ya que se debe, por aplicación del principio de progresividad ampliar el ámbito de aplicación, haciendo una cobertura mas universal sobre personas expuestas a factores de riesgo, sin hacer exclusiones de grupos.

Desde la responsabilidad del sistema de seguridad social colombiano, se violenta el principio de no discriminación, al no hacer diferenciación en las pensiones frente a personas o grupos de personas que se exponen a factores riesgo de alto daño para la salud. Desde las normas, se debe diferenciar temas pensionales, porque debe realizarse o acciones afirmativas o aplicación de la igualdad material, en el entendido que, no se puede desconocer la exposición a manera de ejemplo s factores de riesgo cancerígenos, productos químicos, sustancias, labores, en general, agentes que reduzcan la expectativa de vida o la salud.

<sup>43</sup> Gaceta del Congreso INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2023 SENADO por medio de la cual se busca garantizar el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por ocupaciones de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones. (17 de noviembre de 2023) disponible: file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/gaceta\_1605%20(1).pdf



Vigilada Min educación

OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Por último, creemos en la importancia de organizar normativamente el tema, ya que no puede quedar pendiente a renovaciones cada diez años, porque estamos frente a un derecho humano, ya que, se deben implementar mecanismos para aquellos que laboren en ocupaciones de alto riesgo.

A diferencia de la ley que actualmente está vigente hasta 2024, podemos concebir que está más completo el proyecto de Ley 163 de 2023, que contiene más garantías para los trabajadores.

Acertadamente, el proyecto determina unos requisitos diferentes para las mujeres con la finalidad de poder ser beneficiarias de esta prestación, de manera particular, en el párrafo del artículo 6 señala:

“En el caso de las mujeres los requisitos serán: 1. Haber cumplido 50 años. 2. Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, al que se refiere el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003. La edad para el reconocimiento especial de vejez se disminuirá en un (1) año por cada sesenta (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el Sistema General de Pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a cuarenta y cinco (45) años. Es deber del empleador seguir realizando la cotización de los diez (10) puntos adicionales mientras el trabajador permanezca realizando una ocupación de alto riesgo para su salud, sin importar que ya se haya realizado la cotización especial durante 700 semanas”.



Vigilada Min educación

OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Claro es que, esta disposición es válida, en el entendido de que el legislador deberá pensar en los nuevos contextos sociales, y desde ya deberá reflexionar sobre los pronunciamientos realizados por las altas cortes, las cuales dan a entender la importancia de que las normas sean pensadas desde el enfoque de género, lo anterior toda vez que, las mujeres de manera particular han estado sometidas a una discriminación histórica por el hecho de ser mujeres, de allí que, se hayan sometido a distintas barreras sociales, no siendo la excepción el contexto laboral, lo que consecuentemente, ha tenido entre otros pocos periodos de cotización, desigualdad en el ámbito laboral, situación de desventaja y otras características que han tenido dos resultados, el primero, haciendo referencia a la imposibilidad de que las mujeres puedan pensionarse o sino, el segundo haciendo referencia a que aquellas que logran pensionarse obtengan una mesada pensional que no alcance a verdaderamente materializar el mínimo vital y móvil y la digna subsistencia.

Lo anterior, en consecuencia, permitirá señalar que, el legislador, deberá aplicar la igualdad de género, desde sus dos aristas, esto es, como el derecho humano reconocido en diversos instrumentos internacionales y como principio ya visto materializado a través de la redacción de diferentes normas. Al respecto, la Corte Constitucional, ha manifestado que “no se pueden desconocer los principios de justicia, libertad e igualdad que orientan la convivencia de las personas en nuestro ordenamiento consignados en el Preámbulo y la dignidad humana por lo que la Constitución ordena reconocer a las mujeres estos principios de la misma forma en que se reconoce a todas las personas sin distinción, en el



Vigilada Min educación

OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

artículo 1º superior”.<sup>44</sup> En conclusión, el proyecto permite determinar que el análisis de este tema deba ser así mismo bajo la óptica del enfoque de género.

X. Postura del Observatorio del Trabajo y de la Seguridad Social

Partiendo de la importancia de la protección de los trabajadores, la pensión de alto riesgo se encuentra como una medida esencial. Si el Estado colombiano garantiza el retiro digno y seguro para todas las personas y, en especial, para quienes se enfrentan a condiciones de trabajo peligrosas, respetará a su vez, el reconocimiento de su contribución en el mundo laboral, obteniendo como resultado la seguridad que necesita en su vejez.

“La esencia de esta prestación se centra en propender por la protección de aquellas personas que, por desarrollar determinadas actividades, encuentran un mayor desgaste en sus años de vida saludable, comparado con aquellos trabajadores que no están expuestos a las mismas, es por esta razón que, de antaño, se ha contemplado normativamente la posibilidad excepcional de anticipar en el tiempo el disfrute de la pensión, cuando el afiliado supera el número de semanas mínimas para acceder a la vejez...”<sup>45</sup>

La equidad social en las pensiones de alto riesgo actúa como un mecanismo que permite iluminar a quienes han dedicado su vida laboral a funciones con riesgos

44 CORTE CONSTITUCIONAL (2015). Sentencia de Tutela C-038 de 2021. Expediente D-13752. M.P. Cristina Pardo. (24 febrero, 2021) Disponible en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sigjar/normas/Norma1.jsp?i=110837&dt=S

45 Corte Suprema de Justicia de Colombia. Sala de Casación Laboral. (2021, 25 de agosto). Sentencia SL4330. M.P. Iván Mauricio Lenis Gómez.



Vigilada Min educación

OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

inminentes. Siendo empáticos con cada trabajador que se expuso al desafío de un entorno laboral catalogado como riesgoso, cargas pesadas y peligros constantes. Reconocer su ardua labor por medio de una pensión especial, justa y digna, es más que obrar con justicia.

Reiteramos que, La Corte Constitucional en la sentencia C-651 de 2015<sup>46</sup>, reconoce la necesidad de regulación y protección en cuanto a las pensiones de alto riesgo, teniendo en cuenta su exposición a riesgos, por tanto, tanto la interpretación constitucional como la Constitución Política de 1991, determina esta forma pensional y su importancia dentro del derecho a la pensión, máxime que es un derecho humano.

La pensión de alto riesgo juega un papel importante en el sistema, de allí que sea pertinente la reglamentación del tema objeto de análisis. Sin embargo, se deben revisar puntos para la ampliación de la cobertura. Los requisitos para el acceso al beneficio de la pensión por alto riesgo deben ser revisados y ajustados, para lograr garantizar que estos reflejen de manera justa y equitativa la realidad laboral de cada individuo.

Los aspectos garantistas de esta norma se regulan para asegurar la equidad y justicia en su aplicación, a partir de esto, se pueden establecer requisitos claros, específicos y decisivos para que el beneficio cumpla con su génesis de protección.

A la luz del artículo 1 de la Constitución Nacional, “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía

46 CORTE CONSTITUCIONAL (2015) Sentencia C-651/15. Expediente D-10685. M.P. María Victoria Calle Correa. (14, octubre, 2015) Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-651-15.htm



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.<sup>47</sup> partimos del principio fundamental de la dignidad humana, que establece bases sólidas para la construcción de una sociedad justa y equitativa. El valor de cada persona se debe reconocer de manera intrínseca, independientemente de su origen social, género, orientación sexual, religión o cualquier otra característica. Fomentar el respeto por los derechos fundamentales promueve una cultura de inclusión y solidaridad y una forma de hacerlo es reconociendo una pensión por la ocupación en labores de alto riesgo.

La dignidad humana como principio rector, orienta las decisiones correctas en las actuaciones políticas, públicas y privadas, en donde, cada acción, ley o proyecto contribuya al bienestar, de allí que, los beneficios adicionales de la regulación de las pensiones de alto riesgo aseguran el retiro digno para quien lo merece y necesita.

El proyecto, cumple con los principios laborales, comprometidos con la igualdad, no discriminación y protección del trabajador. Sin discriminación de edad o condición de salud, para que ningún trabajador pueda ser excluido injustamente del beneficio por características que no estén relacionadas a su desempeño laboral y exposición a riesgos.

*“La discriminación se produce en todos los países y sectores laborales del mundo. Niega oportunidades a las personas, impide que se aproveche el talento humano*

<sup>47</sup> Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 1.



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

y merma el progreso económico. Por otro lado, aumenta la tensión social y agrava la desigualdad.”<sup>48</sup>

Conforme lo anterior, es necesario dentro del ordenamiento colombiano que, en las pensiones se reconozcan elementos que afectan la salud o la expectativa de vida, de allí que, las normas regulen profesiones, ocupaciones, personas que pueden afectarse por una fuerte exposición a factores como: “minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos; trabajos que impliquen exposición a altas temperaturas; trabajos con exposición a radiaciones ionizantes; trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas; técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo; cuerpo de Bomberos”; INPEC, con la función de custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria; incluyendo personas que trabajan con metalurgia; manejo de redes eléctricas; trabajo en alturas; manejo de desechos tóxicos y/o basuras.

Y, como determina el Ministerio del Trabajo: “Para la pensión especial de vejez por exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas, no se requiere efectuar mediciones ambientales, ni la comprobación a la exposición, ni tiempos de exposición mínimos o máximos”. Solo es requisito que exista la exposición al factor de riesgo, sin que incumba al trabajador, demostrar la exposición a labores del alto riesgo.

Regular las ocupaciones de alto riesgo, es aplicar las normas internacionales del trabajo, especialmente:

<sup>48</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2023). La discriminación en el trabajo. [Página web]. Ginebra: OIT. <https://www.ilo.org/100/es/story/equality/>



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

- Resolución núm. 1 del 6 de junio de 2022
- Convenio 155
- Convenio 187
- Recomendación 197
- Convenio 191
- Convenio 12, indemnización por accidente de trabajo
- Convenio 19, igualdad de trato en accidentes de trabajo
- Convenio 24, seguro de enfermedad en industria
- Convenio 25, seguro de enfermedad en agricultura
- Convenio 35, vejez en industria
- Convenio 36, vejez en la agricultura
- Convenio 37, invalidez en industria
- Convenio 38, invalidez en la agricultura
- Convenio 39, pensión de sobreviviente en industria
- Convenio 40, pensión de sobrevivientes en la agricultura
- Convenio 55 y 56, enfermedad respecto gente de mar
- Convenio 71, pensión para gente de mar



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

- Convenio 102, seguridad social
- Convenio 139, cancer profesional
- Convenio 152, sobre seguridad e higiene trabajos portuarios
- Convenio o159, readaptación profesional
- Convenio 176, seguridad y salud en las minas
- Convenio 183, maternidad
- Convenio 190, violencia y acoso en el mundo del trabajo

**XI. Conclusiones**

El Estado colombiano se compromete a garantizar condiciones que permitan el desarrollo pleno de los seres humanos y el ejercicio de sus derechos. Teniendo en cuenta que la protección va más allá de la vida e integridad física, en esta protección van inmersas las garantías de oportunidades educativas, laborales, de salud y participación. En el contexto de dignidad humana y promoción del bienestar para cada persona, la regulación de la pensión de alto riesgo refleja el respeto por la dignidad humana por parte del Estado.

Garantizar una pensión adecuada, es un mensaje claro de solidaridad y justicia social en el país. Demuestra un compromiso para quienes dedicaron su vida a la construcción de la sociedad, resaltando la importancia del bienestar común, honrando y retribuyendo sus derechos y necesidades.



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Sin duda alguna, las pensiones de alto riesgo representan un avance significativo e importante en la protección de los trabajadores en Colombia, ampliando el concepto pensional y garantizando un aporte adicional. Es fundamental que esta norma incluya correctamente la implementación de un enfoque de género para abordar disparidades entre hombres y mujeres para los requisitos de edad y tiempo de cotización, entendiendo y reconociendo las responsabilidades adicionales que suele enfrentar la mujer.

Se debe considerar la inclusión de una gama más amplia de trabajos de alto riesgo en la legislación, para evitar la discriminación y garantizar que cada trabajador que enfrenta condiciones laborales peligrosas pueda acceder a beneficios correspondientes. Para esto, es crucial establecer dentro de la normativa, un sistema de registro y seguimiento para las actividades de alto riesgo, implementar planes de saneamiento financiero para asegurar que los empleadores cumplen con sus obligaciones en cuanto a cotización y así evitar que no existan irregularidades en el sistema.

Se destaca que la implementación de esta normativa es un gran paso para la protección de los derechos de los trabajadores en Colombia, aun cuando como país debemos trabajar en los aspectos por mejorar para garantizar una aplicación efectiva y justa de las pensiones de alto riesgo, de esta manera, en defensa de los principios y derechos laborales, se forja el camino hacia una sociedad justa y equitativa, donde cada individuo tenga la oportunidad de alcanzar su máximo potencial de vida y el trabajo sea digno y justamente remunerado.

**REFERENCIAS.**

Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

- Colpensiones. (2023, diciembre). Colpensiones en cifras - Diciembre 2023. [Publicación web]. <https://www.colpensiones.gov.co/publicaciones/4999/colpensiones-en-cifras-diciembre-2023/>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. (23, Diciembre, 1993). [Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad \[LEY 0100 1993\]](https://www.secretariassenado.gov.co/leyes/100-1993) (secretariassenado.gov.co)
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 797 de 2003. 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 (29, enero, 2003).
- CONSEJO DE ESTADO (2019) SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00043-00(C). M.P. Germán Alberto Bula. (9, julio, 2019)
- Constitución Política de Colombia. (1991)
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. 1991. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)



Vigilada Min educación

**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**




- CORTE CONSTITUCIONAL (2013) Sentencia C-853-13. expediente D-9686. M.P. Mauricio González Cuervo. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-853-13.htm>
- CORTE CONSTITUCIONAL (2015) Sentencia de Tutela T-315/15. M.P. Expediente T-4691084. M.P. Maria Victoria Calle Correa (22, mayo, 2015). Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-315-15.htm>
- CORTE CONSTITUCIONAL. SC 093/2017. exp D-11509 M.P Luis Guillermo Guerrero. (15, febrero, 2017) Disponible en: C-093-17 Corte Constitucional de Colombia
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 030 de 2009. D-7344. M.P Manuel José Cepeda Espinosa. (28, enero, 2009). [C-030 de 2009](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-030-2009) (suin-juriscal.gov.co)
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 030 de 2009. D-7344. M.P Manuel José Cepeda Espinosa. (28, enero, 2009). C-030 de 2009 Disponible en: suin-juriscal.gov.co
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 853 de 2013. D-9686. M.P MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO. (27, noviembre, 2013) [C-853-13 Corte Constitucional de Colombia](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-853-13)
- CORTE CONSTITUCIONAL (2015). Sentencia de Tutela C-038 de 2021. Expediente D-13752. M.P. Cristina Pardo. (24, febrero, 2021) Disponible en: <https://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=110837&dt=S>



Vigilada Min educación



**OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COLOMBIA. Sala de Casación Laboral. (2021, 25 de agosto). Sentencia SL4330. M.P. Iván Mauricio Lenis Gómez.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SL 585-2013. N° 44996. M.P JORGE MAURICIO BURGOS RUIZ. (21, Agosto, 2013). [Sentencia de Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Laboral n° 44996 de 21 de Agosto de 2013 - Jurisprudencia - VLEX 552598642](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/SL-585-2013)
- GONZÁLEZ FLECHAS, Marcela. MESA VELASCO, Marcela. Principios de progresividad y no regresividad en las pensiones especiales de vejez por actividades de alto riesgo en Colombia. Revista CES Derecho. Vol. 10, No. 1, enero – junio de 2019, p. 449. Disponible en: [bdigital.ces.edu.co](https://www.ces.edu.co/bdigital/ces.edu.co)
- HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA. Ley 24.241. SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES. Argentina (18, octubre, 1993) Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24241-639/actualizacion>
- MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES. Jubilación anticipada por razón del grupo o actividad profesional (2024) [Seguridad Social: Prestaciones / Pensiones de Trabajadores \(seg-social.es\)](https://www.minsocial.gov.co/seg-social-es)
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL. Ley N° 19.404. Introduce modificaciones al decreto ley n° 3.500, de 1980, y dicta normas relativas a pensiones de vejez, considerando el desempeño de trabajos pesados. Chile (21, agosto, 1995). Disponible en: <https://bcn.cl/2kdat>

 <p style="text-align: center; font-weight: bold; font-size: small;">OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● NACIONES UNIDAS. (S.f) "Objetivos y metas de desarrollo sostenible". En la página oficial de la ONU Disponible en: <a href="#">Objetivos y metas de desarrollo sostenible - Desarrollo Sostenible (un.org)</a></li> <li>● Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2023). La discriminación en el trabajo. [Página web]. Ginebra: OIT. <a href="https://www.ilo.org/100/es/story/equality/">https://www.ilo.org/100/es/story/equality/</a></li> <li>● ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (S.f). "Trabajos peligrosos". En la página oficial de la OIT, disponible en: <a href="https://www.ilo.org/safework/areasofwork/hazardous-work/lang-es/index.htm">https://www.ilo.org/safework/areasofwork/hazardous-work/lang-es/index.htm</a></li> <li>● ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (S.f) "Trabajo decente". En la página oficial de la OIT, disponible en <a href="http://Trabajo decente (ilo.org)">Trabajo decente (ilo.org)</a></li> <li>● PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 1281 de 1994. Por el cual se reglamentan las Actividades de Alto Riesgo. (22, Junio, 1994)</li> <li>● PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 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. (26, Julio, 2003) <a href="http://DECRETO 2090 DE 2003 (suin-juriscol.gov.co)">DECRETO 2090 DE 2003 (suin-juriscol.gov.co)</a></li> <li>● PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 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. (26, julio, 2003). Disponible</li> </ul>	 <p style="text-align: center; font-weight: bold; font-size: small;">OBSERVATORIO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL</p> <p>en: chrome-extension://efaidnbmninnbpcjgclclefindmkaj/<a href="https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Decreto-2090-2003.pdf">https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Decreto-2090-2003.pdf</a></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 2655 de 2014. 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 (17, diciembre, 2014). Disponible en: <a href="https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60278">https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60278</a></li> <li>● PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 758 de 1990. se aprueba el Acuerdo número 049 de febrero 1º de 1990 emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios. (11, Abril, 1990)</li> </ul> <p style="text-align: center; font-weight: bold; font-size: small;">Comisión Séptima Constitucional Permanente</p> <p style="font-size: x-small;">LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., el día once (11) del mes de abril del año dos mil veinticuatro (2024) - En la presente fecha se autoriza la publicación en <b>Gaceta del Congreso de la República</b>, las siguientes consideraciones:</p> <p style="font-size: x-small;">CONCEPTO: Universidad Libre de Colombia  REFRENDADO POR: Luis Alberto Torres T. - Docente Universidad Libre  NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 163 de 2023 Senado  TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE BUSCA GARANTIZAR EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PENSIÓN ESPECIAL DE VEJEZ POR OCUPACIONES DE ALTO RIESGO, PARA LA SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".  NÚMERO DE FOLIOS: 52  RECIBIDO EL DÍA: 09 de Abril 2024  HORA: 15:41</p> <p style="font-size: x-small;">Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.  El Secretario,</p> <p style="text-align: center; font-size: small;">   <b>PRAXERE JOSÉ OSPINO REY</b>  Secretario General  Comisión Séptima Senado de la República </p>
--	--

## CONCEPTO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2023 SENADO – 242 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada.*

 <p>Bogotá, D.C. 170</p> <p>Doctor: <b>GREGORIO ELJACH PACHICO</b> Secretario General Senado de la República <a href="mailto:secretaria.general@senado.gov.co">secretaria.general@senado.gov.co</a> Calle 10 # 7-50, piso 1, Capitolio Nacional Bogotá D.C.</p> <p>Asunto: Observaciones de la Administración Distrital al Proyecto de Ley No. 139 de 2023 Senado – 242 de 2022 Cámara "por medio del cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada".</p> <p>Respetado Secretario:</p> <p>En atención al estudio técnico, jurídico y presupuestal realizado al Proyecto de Ley indicado en el asunto y de conformidad con lo señalado en el capítulo III del Decreto Distrital 06 de 2009, me permito informarle que la Secretaría Distrital de la Mujer (anexo radicado No. 2024421139272), realizó observaciones sobre dicha iniciativa para consideración de esa célula legislativa durante su trámite.</p> <p>En tal sentido, de manera respetuosa se sugiere que, en el estudio y discusión del referido Proyecto de Ley, se tengan en cuenta las observaciones planteadas, no sin antes manifestar nuestra disposición y compromiso en colaborar con la actividad legislativa.</p> <p>En caso de querer ampliar el concepto técnico que se remite sobre esta iniciativa legislativa, estamos dispuestos a organizar mesas de trabajo entre la Administración Distrital, los autores y ponentes de ser necesario. Así mismo, para cualquier información adicional que se requiera, se puede comunicar al correo electrónico <a href="mailto:equipocongresodp@gobiernobogota.gov.co">equipocongresodp@gobiernobogota.gov.co</a>.</p> <p>Cordialmente,</p> <p style="text-align: center;">   <b>JUAN BELLO GONZÁLEZ</b>  Director de Relaciones Políticas  <a href="mailto:juans.bello@gobiernobogota.gov.co">juans.bello@gobiernobogota.gov.co</a> </p> <p style="font-size: x-small;">Anexo: Uno (ocho folios en formato PDF)</p>	<p>Bogotá D.C.,</p> <p style="text-align: right; font-weight: bold; font-size: small;">*1-2024-005523*</p> <p style="font-size: x-small;">Al contestar, citar el número Radicado: 1-2024-005523 Fecha: 05-04-2024</p> <p>Director <b>Juan Bello González</b> Director de Relaciones Políticas Secretaría Distrital de Gobierno Calle 11 No. 8- 17- Edificio Liévano Correo electrónico: <a href="mailto:radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co">radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co</a> Ciudad</p> <p><b>ASUNTO:</b> Respuesta a solicitud de pronunciamiento Proyecto de Ley No.139 de 2023 Senado "Por medio del cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada." Radicado SDG: 20241700151201 Radicado SDM: 2-2024-005270</p> <p>Respetado Director Bello,</p> <p>En atención al asunto de la referencia y una vez analizado el texto del Proyecto de Ley No.139 de 2023 Senado "Por medio del cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada.", remitido por su Despacho para observaciones, esta Secretaría de conformidad con su misionalidad y funciones a cargo, según lo previsto en Acuerdo Distrital No. 490 de 2012<sup>1</sup> y el Decreto Distrital No. 428 de 2013<sup>2</sup>, emite las siguientes consideraciones:</p> <p style="font-size: x-small;"><sup>1</sup> Acuerdo Distrital No. 490 de 2012. "Por el cual se crean el Sector Administrativo Mujeres y la Secretaría Distrital de la Mujer y se expiden otras disposiciones", aprobado por el Concejo de Bogotá, D.C el 28 de junio de 2012.  <sup>2</sup> Decreto Distrital No. 428 de 2013. "Por medio del cual se adapta la estructura interna de la Secretaría Distrital de la Mujer, y se dictan otras disposiciones", expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá el 27 de septiembre de 2013."</p>
--	---



FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO DIRECCION DE RELACIONES POLITICAS

FECHA:

SECTOR QUE CONCEPTÚA: Secretaría Distrital de la Mujer

NÚMERO DEL PROYECTO: Proyecto de Ley 139 de 2023

EN CÁMARA: LEY 242 ACTO LEGISLATIVO AÑO: 2022

EN SENADO: LEY 139 ACTO LEGISLATIVO AÑO: 2023

ORIGEN DEL PROYECTO: Senado de la República

FECHA DE RADICACIÓN: 10 de octubre de 2023

ESTADO DEL PROYECTO: Primer debate en Senado

TÍTULO DEL PROYECTO

Proyecto de Ley No.139 de 2023 Senado "Por medio del cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada."

AUTOR (ES)

La autora de la iniciativa es la Senadora de la República María José Pizarro Rodríguez

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El Objeto del Proyecto de Ley 139 de 2023 es el siguiente: "La presente ley tiene por objeto el reconocimiento de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada como constructoras de paz y sujetos de especial protección constitucional, la enunciación de los deberes del Estado y el desarrollo de medidas para su protección integral."

FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS DEL SECTOR

ES COMPETENTE

Si X No

La competencia del Congreso de la República para presentar y tramitar esta iniciativa se fundamenta en el artículo 150 de la Constitución Política de 1991 que señala:

"[...] Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes [...]"

De igual forma, el artículo 6 de la Ley 5 de 1992, establece lo siguiente:

"[...] ARTÍCULO 6o. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO.

El Congreso de la República cumple:

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación [...]"

Por tanto, existe competencia del Congreso de la República para tramitar la iniciativa.

ANÁLISIS JURÍDICO

La Secretaría Distrital de la Mujer como cabeza del Sector Administrativo Mujeres<sup>3</sup> y en el marco de su misión de velar por la protección, garantía y materialización real y efectiva de los derechos de las mujeres en el Distrito Capital, presenta algunas consideraciones en aras de fortalecer el presente proyecto de ley.

Las mujeres que son buscadoras de víctimas de desaparición forzada están amparadas por diversas normativas internacionales de derechos humanos que protegen sus derechos. Este marco ha establecido los derechos específicos de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada y establecen obligaciones para los Estados en la prevención, investigación y sanción de este delito, así como en la protección de los derechos de las víctimas y sus familiares.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada mediante la Ley 51 de 1981, establece el principio de igualdad de género y prohíbe la discriminación contra las mujeres en todas las esferas de la vida. Reconoce los derechos de las mujeres a participar en la vida pública y política, así como a acceder a la justicia en condiciones de igualdad.

A su vez, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2006 y ratificada por la Ley 1418 de 2010, prohíbe la desaparición forzada en todas las circunstancias y establece obligaciones para los Estados en la prevención, investigación y

3 Acuerdo Distrital No. 490 de 2012, "Por el cual se crean el Sector Administrativo Mujeres y la Secretaría Distrital de la Mujer y se expiden otras disposiciones", aprobado por el Concejo de Bogotá, D.C., el 28 de junio de 2012.

sanción de este delito. Reconoce el derecho de las víctimas y sus familiares a la verdad, la justicia y la reparación.

Por su parte, la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas complementa la Convención Internacional y enfatiza la responsabilidad de los Estados en la prevención y erradicación de la desaparición forzada, así como en la protección de los derechos de las víctimas y sus familiares.

De manera concordante la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas adoptada por la Organización de los Estados Americanos en 1994, prohíbe la desaparición forzada en el ámbito regional y establece obligaciones para los Estados frente a la prevención, investigación y sanción de este delito, así como la protección de los derechos de las víctimas y sus familiares.

Por su parte, los principios rectores sobre las búsquedas de personas desaparecidas adoptados por el Comité Internacional de la Cruz Roja en 2019, establecen estándares internacionales para la búsqueda de personas desaparecidas, incluyendo la protección de los derechos de las familias y de quienes participan en las labores de búsqueda.

De otro lado, la legislación colombiana ha desarrollado el alcance de los derechos y obligaciones estatales en relación con las víctimas de desaparición forzada incluso los derechos de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada y sus familiares.

De manera particular, la Ley 599 de 2000 - Código Penal - tipificó la desaparición forzada como un delito en Colombia. A su vez, la Ley 975 de 2005 - Ley de Justicia y Paz, estableció el marco legal para la desmovilización de grupos armados ilegales y la investigación de crímenes cometidos en el contexto del conflicto armado e incluyó la desaparición forzada.

Posteriormente, la Ley 1448 de 2011 - Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, reconoció a las víctimas del conflicto armado en Colombia, incluidas las víctimas de desaparición forzada y estableció medidas de reparación integral para ellas, así como garantías de no repetición.

Estas leyes son fundamentales para garantizar los derechos de las víctimas de desaparición forzada en Colombia por cuanto establecen medidas específicas para su protección, así como para la búsqueda y atención de las personas desaparecidas y sus familias.

Conforme con este contexto normativo, la Corte Constitucional precisó que "la Constitución y el derecho internacional reconocen el derecho fundamental y humano universal a no ser desaparecido. Este derecho supone una prohibición inderogable de cometer desapariciones forzadas que se funda en la especial gravedad de esta conducta y su carácter pluriofensivo, continuado y permanente. El ámbito de protección de este derecho fundamental impone al Estado múltiples obligaciones de protección, respeto y

garantía y confiere a las víctimas indirectas y familiares de la persona desaparecida los derechos a la verdad, justicia y reparación integral"<sup>4</sup>

A nivel distrital, la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género -PPMyEG- adoptada mediante documento CONPES D.C. N. 14 de 2020-, señala en su objetivo general: "(...) Reconocer, garantizar y restablecer los derechos de las mujeres en sus diferencias y diversidad que habitan en el Distrito Capital, de manera que se modifiquen de forma progresiva y sostenible, las condiciones injustas y evitables de la discriminación, la desigualdad y la subordinación de género en los ámbitos público y privado. (...)".

En el marco de la Política Distrital de Mujeres y Equidad de Género se han desplegado las reglamentaciones distritales que tienen por finalidad garantizar la prevención, protección y atención de violencias de género y disponer la incorporación del enfoque diferencial de género.

ANÁLISIS TÉCNICO

En atención al Proyecto de Ley No. 139 de 2023 "Por medio de la cual se reconoce y protege de forma integral la labor y derechos de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada", la Secretaría Distrital de la Mujer, en ejercicio de las funciones a, c, y k establecidas en el artículo 10 del Decreto 428 de 2013, que rezan: "(...) a). Dirigir e implementar las acciones dirigidas al reconocimiento y garantía de los derechos de las mujeres, establecidos en los instrumentos de las políticas públicas de igualdad de oportunidades para las mujeres y equidad de género. c). Dirigir e implementar las acciones tendientes a la transversalización de la igualdad de género en los sectores de la Administración Distrital. k). Hacer recomendaciones y proponer ajustes a las políticas, procesos y reglamentaciones, que contribuyan a la igualdad para las mujeres. (...)"., presenta las siguientes recomendaciones técnicas y conceptuales en el marco de la transversalización de los enfoques de género y derechos de las mujeres, así como desde el reconocimiento de sus derechos, diferencias y diversidad.

En ese sentido y de conformidad con la actualización de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género 2020 – 2030 -PPMyEG- adoptada mediante documento CONPES D.C. No. 14 de 2020, el Distrito Capital ha logrado ubicar los intereses de las mujeres en la agenda pública de la ciudad, avanzar en el reconocimiento institucional y normativo sobre sus derechos y priorizar e incorporar acciones con enfoque de género en diferentes instrumentos de planeación del Gobierno Distrital, de acuerdo con el objetivo general de la PPMYEG.

4 Sentencia SU-168 DE 2023. Corte Constitucional. M.P. Paola Meneses Mosquera.

La PPMyEG ha priorizado ocho derechos de las mujeres, a saber: 1. Derecho a la Paz y convivencia con equidad de género. 2. Derecho a la Vida libre de violencias. 3. Derecho a la Participación y representación con equidad. 4. Derecho al Trabajo en condiciones de igualdad y dignidad. 5. Derecho a la Salud plena. 6. Derecho a la Educación con equidad. 7. Derecho a la Cultura libre de sexismo. 8. Derecho al Hábitat y vivienda digna.

En marco de la citada normativa, la Secretaría Distrital de la Mujer, a continuación, aporta los siguientes elementos técnicos en marco de la transversalización del enfoque de género y de la priorización del Derecho a la Paz y Convivencia con Equidad de género, el cual está definido *“como el conjunto de condiciones y garantías necesarias para el goce efectivo de los derechos de las mujeres en sus diferencias y diversidades. Implica la finalización de los conflictos armados, la eliminación de las desigualdades y transformaciones culturales, socioeconómicas y políticas que justifican la violencia, el fortalecimiento de la democracia a través de la participación efectiva de las mujeres y la promoción de una cultura de paz”* (CONPES D.C. 14, 2020, p.81).

Como aspecto central, la Secretaría Distrital de la Mujer apoya y reconoce esta iniciativa así como el esfuerzo enfocado en el reconocimiento de las mujeres buscadoras de víctimas del delito de desaparición forzada, ya que mediante este tipo de iniciativas se valida el aporte que estas mujeres han hecho a la construcción de paz, al derecho a la verdad, justicia, reparación y a garantizar su no repetición y se brindan herramientas para hacer efectivos los acuerdos a los que se ha comprometido el Estado Colombiano al firmar y ratificar tratados y convenios internacionales, como la *Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*<sup>5</sup>.

Sin embargo, frente al presente Proyecto de Ley, la Secretaría Distrital de la Mujer sugiere incorporar *Los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas*<sup>6</sup> los cuales fueron aprobados por el Comité contra la Desaparición Forzada el 16 de abril de 2019, particularmente el Principio 14 relacionado con que *“La búsqueda debe desarrollarse en condiciones seguras”* comprendiendo la seguridad en una dimensión amplia que abarca acciones de protección ante riesgos de seguridad, económicos, sociales y en salud.

El numeral 2, del principio 14, señala que es deber de los Estados a brindar apoyo económico a personas que se dedican a buscar a víctimas de desaparición forzada:

<sup>5</sup> Convención ratificada en Colombia mediante la Ley 1418 de 2010

<sup>6</sup> Estos principios rectores son resultado de la identificación de prácticas en la búsqueda efectiva de personas dadas por desaparecidas, fueron formulados por el Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada (CED), organismo encargado de hacer seguimiento a el cumplimiento de la Convención Internacional para la protección contra la desaparición forzada

*“Los Estados tienen que proveer apoyo económico a las víctimas que buscan a una persona desaparecida, tomando en cuenta el daño (...) en la economía familiar y los gastos adicionales que se tienen que asumir en el proceso de búsqueda, como transporte, alojamiento, pérdida de horas laborales y otros”.*

El Proyecto de Ley no contiene acciones relacionadas con algún tipo de apoyo económico a las mujeres buscadoras, un aspecto fundamental para garantizar la dignidad y acceso a derechos de las mujeres. En las consideraciones de la Ley se hace mención de las afectaciones que tienen las mujeres buscadoras y familiares de personas que han sido víctimas del delito de desaparición forzada, quienes se ven obligados a garantizar su subsistencia física, económica y social al tiempo que realizan labores de búsqueda.

En esta medida, considerar acciones que sirvan de apoyo económico a estas situaciones es avanzar en la dignidad y autonomía de las mujeres buscadoras y de sus dependientes, ya que en la mayoría de los casos las mujeres quedan a cargo de hijos, hijas y demás familiares dependientes como adultos mayores, personas enfermas o con algún tipo de discapacidad, etc.

Además de algún tipo de apoyo o subsidio económico en las diversas etapas de los procesos de búsqueda, ese sugiere impulsar y garantizar el art.10. Ley 589 de 2000, relacionado con la posibilidad de administración de bienes de personas que han sido víctimas del delito de desaparición forzada.

De igual forma, el proyecto de ley reconoce la importancia de abordar la desaparición forzada desde una perspectiva integral que tiene en cuenta, entre otras:

- El informe final de la Comisión de la Verdad, que muestra la exacerbación del conflicto armado en las mujeres y muestra la necesidad de implementar políticas programas y proyectos que mitiguen el impacto del conflicto armado interno en Colombia.
- La importancia del reconocimiento público de las mujeres dando alcance a lo establecido por la Ley 1448 de 2011, que establece la reparación simbólica en el marco de la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.
- La voz de las mujeres buscadoras para la construcción del proyecto de ley y la creación políticas y programas que vayan a implementarse.
- El reconocimiento de la integralidad de derechos de las mujeres buscadoras, a partir de las recomendaciones de estamentos de carácter internacional y nacional en materia de derechos humanos.

Así, en atención a la diversidad del conglomerado de mujeres, se sugiere tener en consideración la adopción del enfoque de género, poblacional y diferencial, conceptuados así:

**Enfoque de género:** *“Se define como el “reconocimiento y transformación de las relaciones de poder jerarquizadas que subordinan a las mujeres, producen discriminación y desigualdad de género, lo cual debe eliminarse”* (Artículo 2° del Acuerdo 584 de 2015).

**Enfoque poblacional-diferencial:** *“Constituye una herramienta de análisis, así como de actuación social y política, que reconoce a las personas y colectivos como titulares de derechos con particularidades y necesidades específicas que requieren respuestas diferenciales por parte de las instituciones debido a la existencia de situaciones de vulnerabilidad, discriminación o exclusión. A través de su implementación se propone generar acciones para la transformación o supresión de las inequidades y diferentes formas de subordinación, discriminación, exclusión social, política y económica (Comisión Intersectorial Poblacional, 2014)”*. (CONPES D.C. No. 14 de 2020. Pág. 66).

En conclusión, la Secretaría Distrital de la Mujer destaca los fundamentos del proyecto desde las diversas bases teóricas y jurídicas, así como desde las perspectivas de derechos humanos, justicia transicional, enfoque de género y diferencial. Sin embargo, sugiere tener en consideración los aportes técnicos anteriormente señalados, así como los siguientes comentarios al articulado.

**COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO**

ARTÍCULO	COMENTARIO /SUGERENCIA
<b>Artículo 2. Alcance.</b>	<p>El artículo 2 menciona que <i>“Las medidas contenidas en esta ley deberán implementarse y aplicarse de forma efectiva mediante los enfoques de género, étnico-racial, territorial y diferencial”</i>. Se recomienda incorporar también el enfoque de derechos de las mujeres e incluir las definiciones de estos enfoques con el objetivo de facilitar su comprensión e implementación.</p> <p>La política pública de mujer y equidad de género incorpora y define estos enfoques, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Enfoque de Derechos Humanos de las Mujeres.</b> <i>“El enfoque de derechos humanos supone el reconocimiento de las personas como titulares de derechos cuya garantía corresponde a</i></li> </ul>

*los Estados en los diferentes niveles de la intervención pública. Su implementación implica prestar especial atención a la materialización efectiva de los derechos, con énfasis en los grupos con mayores niveles de vulnerabilidad social, así como a la interdependencia e integralidad de los derechos humanos, la participación desde el reconocimiento de las personas como protagonistas de las políticas públicas y no como simples receptoras de sus beneficios. También a la realización de procesos de seguimiento y rendición de cuentas por parte de los gobiernos (COPREDEH, 2016)”* (Citado por CONPES D.C. 14, 2020, p.65).

- **Enfoque de género:** *“Este enfoque constituye un presupuesto técnico, político, analítico y orientador de la PPMyEG. Se define como el “reconocimiento y transformación de las relaciones de poder jerarquizadas que subordinan a las mujeres, producen discriminación y desigualdad de género, lo cual debe eliminarse” (Decreto 166 de 2010, Acuerdo 584 de 2015). En su operatividad, el enfoque de género permite comprender las relaciones de poder y desigualdad que existen entre mujeres y hombres y que se reproducen a través de imaginarios, creencias, roles y estereotipos que afianzan las brechas de desigualdad e impiden el goce efectivo de los derechos de las mujeres a lo largo del curso de su vida, en las diferentes dimensiones del desarrollo y de la vida*

<p>social y comunitaria. Su fin es promover la igualdad de género y el goce efectivo de los derechos (Acuerdo 761 de 2020)". (Citado por CONPES D.C. 14, 2020, p.66).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Enfoque territorial:</b> "El enfoque territorial tiene por objeto observar las diferencias y diversidades que se presentan a partir de habitar un territorio y que construyen tanto la identidad de las mujeres que habitan el Distrito Capital, como las oportunidades para el ejercicio de sus derechos. El enfoque territorial pretende evidenciar y reconocer las particularidades de las localidades en Bogotá y de las mujeres que habitan en ellas, para proponer acciones diferenciadas en relación con criterios territoriales" (Citado por CONPES D.C. 14, 2020, p.67).</li> <li>- <b>Enfoque Diferencial:</b> "Reconocimiento y transformación de las desigualdades que impidan el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres por razones de raza, etnia, ruralidad, cultura, situación socioeconómica, identidad de género y orientación sexual, ubicación geográfica, discapacidad, religión, ideología y edad. Se concreta en la incorporación de acciones afirmativas para transformar las condiciones de discriminación, desigualdad y subordinación (Acuerdo 584 de 2015).</li> </ul> <p>En términos operativos, con la implementación de estos enfoques se pretende ajustar la oferta institucional</p>	<p>para garantizar adecuadamente el acceso a los bienes y servicios de las mujeres en sus diferencias y diversidades, reconociendo sus particularidades y especificidades. Esto, a partir de la visibilización de la existencia de situaciones históricas de discriminación por las razones señaladas, o por la intersección de diversos sistemas de discriminación que, como el racismo, la discofobia, el clasismo, la homofobia, la transfobia, la xenofobia y la intolerancia religiosa impiden el acceso a las oportunidades en igualdad de condiciones (Acuerdo 761 de 2020)." (Citado por CONPES D.C. 14, 2020, p.67).</p> <p><b>Artículo 3°. Definición de mujeres buscadoras.</b> El artículo señala que "Se denominan <b>mujeres</b> aquellas que, de forma individual y/o colectiva, se han dedicado en forma continua y sustancial a la búsqueda de víctimas de desaparición forzada"</p> <p>Se recomienda incluir en el artículo <u>Mujeres buscadoras</u>, para especificar que ellas son la población objeto del proyecto de Ley.</p> <p><b>Artículo 7. Deberes del Estado frente a las mujeres buscadoras.</b> Se sugiere incorporar en el listado del artículo, el derecho a vivir una vida libre de violencias.</p> <p><b>Artículo 11°. Medidas de atención.</b> El artículo señala que "El Gobierno Nacional, adicional a las medidas contempladas en la Ley 1257 de 2008, Ley 2215 de 2022, el Decreto 1630 del 2019 y la Resolución 595 del 2020, podrá contemplar medidas para la atención interdisciplinaria psicosocial, jurídica y técnico-forense para las mujeres buscadoras y las organizaciones que busquen su rol de constructoras de paz".</p>
<p>Las medidas de atención contempladas en el marco normativo que se referencian en este artículo tienen como factor común a mujeres víctimas de violencia, no obstante, y en virtud de la finalidad de este Proyecto de Ley esta Secretaría considera que resultan limitadas e insuficientes para las mujeres buscadoras debido a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las medidas de Casa Refugio o casas de acogida son una medida de protección que busca garantizar la integridad de mujeres y sus hijos e hijas menores de 18 años, cuando se evidencie una situación de riesgo o tentativa de feminicidio. Esta medida contempla que las mujeres serán resguardadas en una casa por un tiempo de máximo seis meses. Esto implica que las mujeres buscadoras que se acojan a esta medida deberán suspender su búsqueda durante el periodo que se encuentren en este tipo de Casas.</li> <li>- Casa Refugio o casas de acogida es una medida de protección que es emitida por Comisarias de Familia o Jueces de control de garantías, autoridades que no son competentes, (particularmente las Comisarias de Familia) para atención e identificación de riesgos de mujeres buscadoras, teniendo en cuenta las amenazas y riesgos a los que están expuestas estas mujeres en sus labores de búsqueda.</li> <li>- Los modelos de Casa Refugio o Casas de acogida están pensados para la atención a violencias definidas en el marco de la Ley 1257 de 2008, no obstante, algunos hechos de violencia de los que pueden ser víctimas las</li> </ul>	<p>mujeres buscadoras como estigmatización, riesgos de seguridad, maltrato, amenazas, entre otros, requieren unas medidas de protección complementarias que garantice la vida, integridad y dignidad de mujeres buscadoras.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las medidas de atención referenciadas en el artículo son medidas de atención individuales, por tanto se requieren integrar medidas colectivas que apliquen para las organizaciones de mujeres buscadoras.</li> </ul> <p>Dado que los procesos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas son extensos se deben contemplar medidas de atención inmediatas, mediatas y a largo plazo teniendo en cuenta la diversidad de afectaciones (materiales, inmateriales, colectivas e individuales) que pueden sufrir las mujeres buscadoras.</p> <p>Estas afectaciones fueron descritas en el Informe Final de la Comisión de la Verdad y retomados en las consideraciones del proyecto de Ley:</p> <p>"Como telón de fondo de la búsqueda, se releva una grave revictimización. La búsqueda de seres queridos, como advirtió la Comisión de la Verdad, ha implicado para sus familiares, especialmente para las mujeres, estigmatización, riesgos de seguridad, maltratos y humillaciones –en especial, de funcionarios–, detrimento económico, profundización de impactos familiares, entre otros, además de afrontar los altos niveles de estrés, agotamiento y desgaste que esto causa" (Pág. 12).</p>

	<p>Las medidas de atención deben articularse con el “Programa Integral de garantías para mujeres líderes y defensoras de Derechos Humanos”. Se propone incluir medidas relacionadas con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer medidas de atención inmediatas, mediatas y a largo plazo de acuerdo con las necesidades de las mujeres buscadoras. Estas medidas deben tener participación de entidades del orden municipal, departamental y nacional, así como de organizaciones sociales.</li> <li>- Apoyos económicos durante todas las etapas de búsqueda (no solo gastos funerarios) y para todas las acciones que procesos de búsqueda requieren, como viajes, reuniones con instituciones, conmemoraciones y apoyo jurídico.</li> <li>- Medidas de seguridad que garanticen el cuidado de la información que poseen las mujeres buscadoras.</li> <li>- Acompañamiento para construir protocolos de autocuidado individual y colectivo</li> <li>- Garantizar acompañamiento jurídico y psicológico especializado para las mujeres buscadoras y dependientes durante todo el proceso de búsqueda y duelo.</li> <li>- Fortalecimiento de capacidad y articulación institucional para responder a demandas de mujeres buscadoras, esto implica la asignación de recursos específicos para este fin.</li> </ul>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="846 324 1105 587"></td> <td data-bbox="1105 324 1446 587"> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Que el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM- de mujeres cuente con herramientas técnicas, jurídicas y de análisis de riesgo con enfoques diferenciales para emitir medidas de protección de acuerdo con los riesgos de las mujeres buscadoras en el menor tiempo posible</li> </ul> <p>De igual forma, se sugiere incorporar los enfoques de género y diferencial en el análisis de riesgos y la emisión de medidas de protección.</p> </td> </tr> </table>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Que el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM- de mujeres cuente con herramientas técnicas, jurídicas y de análisis de riesgo con enfoques diferenciales para emitir medidas de protección de acuerdo con los riesgos de las mujeres buscadoras en el menor tiempo posible</li> </ul> <p>De igual forma, se sugiere incorporar los enfoques de género y diferencial en el análisis de riesgos y la emisión de medidas de protección.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Que el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM- de mujeres cuente con herramientas técnicas, jurídicas y de análisis de riesgo con enfoques diferenciales para emitir medidas de protección de acuerdo con los riesgos de las mujeres buscadoras en el menor tiempo posible</li> </ul> <p>De igual forma, se sugiere incorporar los enfoques de género y diferencial en el análisis de riesgos y la emisión de medidas de protección.</p>			
<p><b>Artículo 12°. Medidas de prevención</b></p>	<p><b>Parágrafo 1.</b> Se recomienda incluir en este parágrafo:</p>	<p>GENERA GASTOS ADICIONALES?</p> <p>Si _____ No <u>X</u> _____</p> <p>VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos. Indique ese gasto adicional a que corresponde.</p> <p>Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector, de no serlo, indicar cuál</p> <p>Si _____ No _____</p> <p><b>IMPACTO DEL PROYECTO</b> (Señalar con X la opción adecuada)</p> <p>Apoya la iniciativa legislativa:</p> <p>NO _____</p> <p>SI <u>X</u> _____ TOTAL _____ PARCIAL: _____</p> <p>PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS: La Secretaria Distrital de la Mujer apoya la iniciativa, no obstante, sugiere tener en cuentas las consideraciones jurídicas, técnicas y propuestas al articulado.</p> <p>SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS: SI _____ NO _____</p>		

Cordialmente,

**Laura Tami Leal**  
Secretaria Distrital de la Mujer

**CONTENIDO**

Gaceta número 404 - Lunes, 15 de abril de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de Ponencia Positiva para Primer debate en Senado de la República al Proyecto de Ley número 221 de 2024 Senado por la cual se reconoce la incidencia del Sector Interreligioso en el ámbito educativo y se fortalece su aporte en la formación de valores y principios éticos y morales en Colombia..... 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Universidad Libre Proyecto de Ley número 163 de 2023 Senado por medio de la cual se busca garantizar el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por ocupaciones de alto riesgo, para la salud y se dictan otras disposiciones..... 5

Concepto jurídico de la Administración Distrital al Proyecto de Ley número 139 de 2023 Senado, 242 de 2022 Cámara, por medio del cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada..... 18