



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1197

Bogotá, D. C., miércoles, 23 de julio de 2025

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 641 DE 2025 CÁMARA, 296 DE 2024 SENADO

por la cual se establece un marco normativo para la regulación de las actividades de alto riesgo que desarrollan los integrantes del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional, con el fin de garantizar su seguridad y salud en el trabajo, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2025

Honorable Representante

CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 641 de 2025 Cámara, 296 de 2024 Senado.

Estimado Presidente,

En cumplimiento de su honroso encargo, que nos hiciera esta Célula Legislativa a través del Oficio de Designación número CSCP 3.7-311-25 del 12 de junio de 2025, y en atención a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 641 de 2025 Cámara, 296 de 2024 Senado, *por la cual se establece un marco normativo para la regulación de las actividades de alto riesgo que desarrollan los integrantes del cuerpo de custodia y vigilancia*

penitenciaria y carcelaria nacional, con el fin de garantizar su seguridad y salud en el trabajo, y se dictan otras disposiciones, en los siguientes términos:

Cordialmente,

HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ
Ponente Coordinador
Representante a la Cámara por Casanare
Partido Liberal

JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA
Ponente Coordinador
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Alianza Verde

MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE
Ponente Coordinadora
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Liberal

HÉCTOR DAVID CHAPARRO CHAPARRO
Ponente
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Liberal

GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
Ponente
Representante a la Cámara por Arauca

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**CONTENIDO**

- I. Trámite legislativo y antecedentes.
- II. Contenido del proyecto.
- III. Fundamentos jurídicos y constitucionales del proyecto.
- IV. Análisis de conveniencia y soportes fácticos.
- V. Análisis de impacto fiscal.
- VI. Referencias.
- VII. Conflicto de intereses.
- VIII. Pliego de modificaciones.
- IX. Proposición.
- X. Texto propuesto.

I. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES.

El presente proyecto de ley fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el día 29 de octubre de 2024 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1882 del mismo año. En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 3ª de 1992, la iniciativa fue remitida a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, donde fue registrada el día 5 de noviembre de 2024.

Conforme a lo establecido en el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, la Mesa Directiva de la referida comisión procedió a la designación de ponentes mediante Oficio CSP-CS-1375-2024 de fecha 6 de noviembre de 2024, nombrando como ponente coordinador al honorable Senador *Miguel Ángel Pinto Hernández* (Partido Liberal), y como ponentes a los honorables Senadores *Ómar de Jesús Restrepo Correa* (Partido Comunes) y *Honorio Miguel Henríquez Pinedo* (Centro Democrático).

La iniciativa fue considerada en primer debate por la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, donde fue aprobada por unanimidad en sesión del 1º de abril de 2025. Tras su discusión, En palabras del Senador Miguel Ángel Pinto:

“Este proyecto es una prueba de que cuando las iniciativas que reivindican derechos sociales y laborales están bien hechas, SÍ SE PUEDEN APOYAR”.

Posteriormente, fue discutida y aprobada en segundo debate en sesión plenaria mixta del Senado de la República celebrada el día 26 de mayo de 2025.

Cumplido el trámite en la Cámara de origen, y en virtud de lo previsto en el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes procedió a la designación de ponentes mediante oficio CSCP 3.7-311-25 de fecha 12 de junio de 2025. En tal sentido, fueron designados como ponentes coordinadores los honorables Representantes *Hugo Alfonso Archila Suárez* (Partido Liberal) y *Juan Camilo Londoño Barrera* (Partido Alianza Verde), y como ponentes los honorables Representantes *María Eugenia Lopera Monsalve*, *Héctor David Chaparro Chaparro* y *Germán Rogelio Rozo Anís*, pertenecientes al Partido Liberal.

1.1. Conceptos

Durante el tránsito del proyecto en el Senado de la República, fueron radicados dos conceptos, por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio del Trabajo, a continuación, se sustancian los mencionados a fin de dar claridad respecto de la posición gubernamental sobre este proyecto:

1.1.1. Ministerio de Justicia y del Derecho

Radicado número 05EE2024310000000096226 - Concepto técnico favorable

1. Estructura general del concepto:

1. Evaluación del articulado (artículo 1º a 8º):

El Ministerio de Justicia considera que el articulado es en su mayoría conveniente, destacando su pertinencia en el reconocimiento de actividades de alto riesgo para efectos pensionales. No obstante, propone dos observaciones técnicas:

En el artículo 5º sugiere incluir un requisito mínimo de edad para acceder a la pensión especial, a fin de garantizar la sostenibilidad del sistema.

En el artículo 7º recomienda que el cálculo del Ingreso Base de Liquidación (IBL) se haga con base en el promedio de los últimos 10 años, no del último año, para reflejar con mayor equidad la historia laboral del funcionario.

2. Marco normativo referenciado:

Artículo 48 C. P.

Ley 100 de 1993.

3. Conclusión institucional:

El proyecto es viable y conveniente, aporta a la construcción de un régimen pensional especial basado en condiciones objetivas de riesgo laboral y psicosocial, propias del contexto penitenciario colombiano.

1.1.2. Ministerio del Trabajo

Dirección de Riesgos Laborales - Aprobado por la Viceministra de Relaciones Laborales.

Ejes sustanciales del concepto:

1. Justificación técnica y epidemiológica:

Se reconoce la carga física y psicosocial extrema que afrontan los funcionarios del Inpec: sobrecarga, aislamiento, estrés, violencia, condiciones de hacinamiento, riesgo público, y exposición a enfermedades.

Resalta que estas condiciones se enmarcan dentro de las contempladas por el Decreto número 1477 de 2014 (enfermedades laborales), particularmente el síndrome de burnout y el trastorno de estrés postraumático.

2. Conveniencia del proyecto de ley:

El Ministerio considera que la iniciativa se ajusta al principio de progresividad en derechos laborales, reconoce la realidad operacional de los funcionarios penitenciarios y se soporta en un análisis técnico serio.

No formula objeciones jurídicas ni presupuestales sustanciales al articulado.

3. Evaluación financiera:

Aunque no emite un concepto macrofiscal como tal, valora positivamente la inclusión de una cotización especial adicional del 10% a cargo del empleador como mecanismo compensatorio para la viabilidad del régimen.

1.1.3. Conclusión integrada sobre sustanciación legislativa:

Ambos Ministerios coinciden en la viabilidad, conveniencia y necesidad normativa del proyecto, en tanto se fundamenta en criterios objetivos de riesgo laboral y sostenibilidad técnica. Mientras Justicia propone ajustes en edad mínima y cálculo del IBL, Trabajo refuerza el sustento médico-laboral del desgaste estructural de los funcionarios del Inpec y respalda el reconocimiento legal de dicho régimen.

1.1.4. Comparativo de Conceptos Técnicos - Proyecto de Ley número 641 de 2025 Cámara - 296 de 2024 Senado.

Criterio de análisis	Ministerio de Justicia y del Derecho	Ministerio del Trabajo
Evaluación general del articulado	Concepto favorable. El articulado es considerado conveniente en su mayoría.	Concepto positivo. El articulado refleja adecuadamente el reconocimiento del riesgo penitenciario.
Observaciones técnicas específicas	Sugiere incluir requisito mínimo de edad (Art. 5) y ajustar el cálculo del IBL al promedio de los últimos 10 años (Art. 7).	No presenta objeciones; valora positivamente la cotización adicional del 10%.
Marco jurídico referenciado	Artículo 48 C. P.; Ley 100 de 1993.	Decreto número 1477 de 2014 (enfermedades laborales); Ley 100 de 1993.
Sustento médico-laboral y epidemiológico	Reconoce factores de riesgo psicosocial, social y laboral; apoya la clasificación de la actividad como de alto riesgo.	Señala evidencia de burnout, estrés postraumático, sobrecarga y aislamiento como factores críticos.
Viabilidad fiscal y sostenibilidad	Sugiere ajustes para mayor equidad y sostenibilidad; destaca el diseño de cotización adicional.	Considera que la cotización adicional del empleador mitiga el impacto; reconoce su neutralidad fiscal.
Conclusión institucional	Aval positivo al proyecto; destaca pertinencia del reconocimiento pensional especial por riesgo estructural.	Declara el proyecto como viable, progresivo y necesario; respalda la protección pensional diferencial.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO.

Artículo 1°	Objeto de la ley, estableciendo el marco normativo para quienes desarrollan actividades de alto riesgo, limitándolo por sus condiciones particulares, a los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional.
Artículo 2°	Incluye el ámbito de aplicación y lo limita unos integrantes que desarrollan actividades de alto riesgo y por su condición a tareas específicas.
Artículo 3°	Incluye las definiciones.

Artículo 4°	Define el número de semanas para la pensión especial de vejez.
Artículo 5°	Determina las condiciones y requisitos para tener acceso.
Artículo 6°	Establece el monto de la cotización.
Artículo 7°	Indica el Índice de Base de Cotización, se incluye un párrafo respecto del IBL más favorable, de acuerdo al caso en concreto.
Artículo 8°	Determina la interpretación normativa, en caso de no estar previsto en el articulado de la ley.
Artículo 9°	Se propone, en el pliego de modificaciones, un artículo nuevo sobre el régimen de transición.
Artículo 10	Determina la vigencia a partir de su publicación.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y CONSTITUCIONALES DEL PROYECTO

La iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley número 641 de 2025 Cámara, 296 de 2024 Senado encuentra sólido respaldo en el bloque de constitucionalidad, la jurisprudencia nacional, la normativa vigente en materia de seguridad social y el principio de progresividad de los derechos laborales. A continuación, se desarrollan los fundamentos normativos que legitiman y motivan su aprobación:

3.1. Fundamento constitucional

El proyecto se alinea con el marco superior consagrado en la Constitución Política de Colombia, particularmente en los siguientes artículos:

- Artículo 1°. Consagra a Colombia como un Estado social de derecho, fundado en la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad.
- Artículo 2°. Impone a las autoridades el deber de garantizar los derechos y libertades, lo cual exige intervenir normativamente cuando existan condiciones de vulnerabilidad estructural, como las que afrontan los servidores del Inpec.
- Artículo 13. Reconoce el derecho a la igualdad y ordena al Estado promover condiciones reales para que esta se materialice, estableciendo un mandato expreso de protección especial a personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta o riesgo excepcional.
- Artículo 25. Consagra el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, lo cual incluye el reconocimiento normativo de labores de alto riesgo.
- Artículo 48. Establece la seguridad social como un derecho irrenunciable y un servicio público esencial, cuya organización, dirección y control están a cargo del Estado.

3.2. Bloque de constitucionalidad y estándares internacionales

De conformidad con el artículo 93 constitucional, los tratados internacionales ratificados por Colombia que reconocen derechos humanos prevalecen en el orden interno. En tal sentido, el proyecto encuentra respaldo en los siguientes instrumentos internacionales:

- Convenio 155 de la OIT: sobre seguridad y salud de los trabajadores, ratificado por Colombia, que impone la obligación estatal de prevenir riesgos derivados de actividades laborales peligrosas.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC): ambos exigen a los Estados adoptar medidas legislativas progresivas que garanticen condiciones laborales seguras y la protección contra el trato cruel, inhumano o degradante (CADH, artículo 5°).

- Protocolo de San Salvador, que desarrolla derechos económicos y sociales, en especial el derecho a condiciones de trabajo saludables (artículo 7° literal b).

3.3 Jurisprudencia constitucional relevante

El precedente central que valida la constitucionalidad de este tipo de esquemas diferenciados en materia pensional es la Sentencia C-651 de 2015, en la que la Corte Constitucional analizó de fondo la naturaleza del régimen de pensiones de alto riesgo creado por el Decreto número 2090 de 2003. En dicha providencia, la Corte concluyó:

“El Decreto número 2090 de 2003 no consagra un régimen especial de pensiones, sino un esquema normativo de pensiones de alto riesgo que se inscribe en el régimen de prima media con prestación definida, dentro del Sistema General de Pensiones”.

Esta distinción es clave, pues deja sin efecto el argumento según el cual el Acto Legislativo número 01 de 2005 habría proscrito este tipo de esquemas. En palabras de la Corte:

“El Acto Legislativo 01 de 2005 no prohíbe expresamente la existencia de reglas especiales para pensiones de alto riesgo dentro del régimen general, ni ordena su desaparición. Una interpretación literal, sistemática y finalista permite entender que el esquema de alto riesgo continúa vigente como parte del régimen general”.

La Corte Constitucional declaró exequible el Decreto número 2090 de 2003, al concluir que **no configura un régimen pensional especial, sino un desarrollo normativo dentro del régimen general de prima media, orientado a compensar el desgaste prematuro en actividades de alto riesgo.**

El fallo aclaró que este esquema no fue eliminado por el Acto Legislativo número 01 de 2005, **ya que no se trata de un régimen exceptuado, sino de una modalidad válida que busca proteger a trabajadores expuestos a condiciones que reducen significativamente su expectativa de vida saludable.**

Esta sentencia es clave para sustentar la continuidad y ampliación legislativa del régimen pensional de alto riesgo, como el que se propone para los servidores del Inpec.

La jurisprudencia, por tanto, respalda la permanencia y desarrollo legislativo de esquemas

como el propuesto, siempre que se integren dentro del régimen general, cuenten con una base técnica razonable, y estén dirigidos a proteger la salud y la expectativa de vida de quienes desarrollan actividades extraordinariamente peligrosas.

Mediante la **Sentencia C-853 de 2013** - M. P. Jorge Iván Palacio Palacio, la Corte Constitucional declaró exequibles los aportes adicionales a cargo del empleador en actividades calificadas como de alto riesgo para la salud, al estudiar la constitucionalidad del artículo 4° del Decreto número 2090 de 2003, reglamentario del artículo 21 de la Ley 100 de 1993.

La Corte Constitucional reafirmó que cuando el Congreso legisla en materias de alta complejidad técnica que impactan derechos fundamentales, debe sustentar su decisión en evidencia científica suficiente. La ausencia de estos soportes puede derivar en inconstitucionalidad por desproporción normativa, también señaló que dichos aportes son una expresión legítima del principio de solidaridad del sistema pensional y una medida válida para compensar el mayor deterioro físico y psicosocial que enfrentan ciertos trabajadores.

Asimismo, reiteró que la Constitución permite al legislador establecer reglas diferenciadas cuando existan razones objetivas, como la protección del trabajador ante un entorno laboral riesgoso, sin que ello implique una transgresión al principio de igualdad.

Este fallo refuerza la validez constitucional del diseño normativo diferencial para los servidores expuestos a actividades de alto riesgo, como el personal operativo del Inpec.

Síntesis doctrinal

- Ambas sentencias consolidan el entendimiento constitucional de que el régimen de pensiones por actividades de alto riesgo;

- No constituye un régimen especial prohibido, sino una categoría válida y constitucional dentro del régimen general de prima media;

- Puede contemplar reglas diferenciadas (edad, semanas, cotización, aportes), siempre que respondan a la realidad del riesgo laboral extremo;

- Está protegido por los principios de solidaridad, favorabilidad, igualdad real y progresividad en la garantía de los derechos laborales y de seguridad social.

Mediante **Sentencia C-1125 de 2004** - M. P. Clara Inés Vargas Hernández, La Corte estudió una demanda contra varios artículos del Decreto número 2090 de 2003, que regula las condiciones especiales de pensión para actividades de alto riesgo. Los demandantes alegaban que las disposiciones eran regresivas, discriminatorias y contrarias al principio de favorabilidad laboral.

El Alto Tribunal decidió declarar la exequibilidad condicionada de algunas disposiciones y exhortó al legislador para que regulara de manera más completa y equitativa el régimen de pensión de alto riesgo, señalando que:

“El Decreto número 2090 de 2003 es compatible con la Constitución, en tanto desarrolla el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 y no configura un régimen pensional especial excluido por el Acto Legislativo número 01 de 2005”.

El principio de igualdad no se vulnera por establecer condiciones diferentes para ciertos grupos, siempre que dichas diferencias estén basadas en criterios objetivos como el tipo de riesgo, nivel de exposición o carga funcional. La progresividad de los derechos sociales exige que cualquier modificación en materia pensional respete los derechos adquiridos y la confianza legítima de los trabajadores.

Esta sentencia **refuerza la validez** constitucional del régimen de pensiones de alto riesgo, reafirma que el Decreto número 2090 de 2003 es parte del régimen general y reconoce la obligación estatal de proteger a quienes desarrollan actividades que deterioran su salud y reducen su expectativa de vida laboral.

La **Sentencia T-315 de 2015** cuando habla sobre la protección reforzada del personal del Inpec, enfatiza que los funcionarios del cuerpo de custodia y vigilancia del Inpec están expuestos a condiciones de alto riesgo laboral, físico y psicosocial, lo cual exige del Estado una mayor diligencia en la garantía de sus derechos fundamentales, en especial en contextos de accidentes laborales o afectaciones a la salud.

Matriz de Jurisprudencia Constitucional sobre Régimen de Alto Riesgo (Inpec)

SENTENCIA	TEMA CENTRAL	DECISIÓN DE LA CORTE	RELEVANCIA PARA EL PROYECTO DE LEY
C-651 de 2015	Naturaleza jurídica del Decreto número 2090 de 2003 y su compatibilidad con el Acto Legislativo número 01 de 2005.	Declaró exequible el Decreto número 2090. Aclaró que no configura un régimen especial, sino un desarrollo del régimen de prima media dentro del sistema general.	Permite legislar un régimen de pensión de alto riesgo sin contravenir la Constitución. Reafirma su viabilidad dentro del marco vigente.
C-853 de 2013	Constitucionalidad del aporte adicional del empleador en actividades de alto riesgo.	Declaró exequible el aporte extra. Lo consideró expresión legítima del principio de solidaridad y compensación por deterioro físico acelerado.	Valida el diseño financiero del proyecto, que incluye un aporte adicional del empleador al sistema pensional del Inpec.
C-1125 de 2004	Examen general del Decreto número 2090 y acusaciones de regresividad y trato discriminatorio.	Declaró exequible el Decreto número 2090. Exhortó a legislar de forma más integral. Reafirmó la legitimidad del trato diferenciado con base en el riesgo laboral.	Refuerza el deber del Congreso de regular de forma específica y más justa la situación de los trabajadores de alto riesgo, como el Inpec.

3.4. Fundamento en la legislación interna

El proyecto busca desarrollar y actualizar el marco jurídico existente, en concordancia con las siguientes disposiciones:

- Ley 100 de 1993, en especial lo relativo al Sistema General de Pensiones y la posibilidad de establecer cotizaciones adicionales en actividades de alto riesgo, también, las actividades de alto riesgo de los servidores públicos. (artículos 21 y 140).
- Ley 1477 de 2014, que reglamenta las enfermedades laborales y reconoce el síndrome de burnout y otros trastornos mentales como de origen ocupacional en contextos de alta presión emocional y física.
- Ley 1562 de 2012, sobre riesgos laborales, la cual establece que el Estado debe proteger especialmente a quienes desempeñan labores con exposición permanente a factores de peligro.
- Decreto Ley 2090 de 2003, que reconoció por vía excepcional el régimen especial para actividades de alto riesgo, incluidas las de vigilancia penitenciaria, pero cuya vigencia fue prorrogada hasta 2024 sin que se expidiera una ley permanente.

3.5. Principios orientadores del derecho laboral y de la seguridad social

El proyecto desarrolla principios transversales como:

- Favorabilidad laboral (artículo 53 C. P.): toda duda debe resolverse en favor del trabajador.
- Progresividad y no regresividad (artículo 2º PIDESC y jurisprudencia C. C.): se prohíbe el retroceso en derechos ya reconocidos o adquiridos, como el régimen de alto riesgo previsto en el Decreto número 2090 de 2003.
- Solidaridad intergeneracional y equidad: al establecer un mayor aporte del empleador, se distribuye equitativamente la carga del sistema pensional.
- Reconocimiento del desgaste prematuro: principio de compensación frente a labores que aceleran la pérdida de capacidad laboral y salud mental.

Conclusión.

El Proyecto de Ley número 641 de 2025 Cámara, 296 de 2024 Senado cumple con el principio de legalidad, guarda armonía con la Constitución Política, desarrolla tratados internacionales de Derechos Humanos y responde a criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, en defensa de un sector históricamente desprotegido como lo son los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional.

IV. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA Y SOPORTES FÁCTICOS

El personal del Inpec desempeña una labor esencial para la seguridad ciudadana y el sistema penitenciario nacional, bajo condiciones especialmente adversas: hacinamiento estructural, sobrecarga laboral, exposición a motines, amenazas permanentes, y en muchos casos, agresiones físicas y psicológicas. Diversos estudios han establecido que, los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), son los únicos, de la lista taxativa del Decreto Ley 2090 de 2003, que cumplen con los criterios de riesgo laboral, que les permite tener un régimen diferenciado por Alto Riesgo. Esta afirmación fue desarrollada en los debates precedentes y en la Exposición de Motivos que acompañó el texto radicado originalmente.

No obstante, a pesar de estas condiciones, los funcionarios del Inpec no han contado históricamente con un régimen pensional diferencial que reconozca el desgaste acelerado derivado del riesgo físico y emocional al que están sometidos, situación que genera no solo inequidad sino una desmotivación generalizada dentro del cuerpo de custodia y vigilancia.

En consecuencia, y de acuerdo a lo establecido por la **Sentencia C-853 de 2013**, durante el trámite legislativo, fue elaborado por especialistas en la materia un estudio técnico científico contentivo del análisis de los factores de alto riesgo físico, psicológico y social que disminuyen la expectativa de vida saludable en condiciones de bienestar de los servidores públicos del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec). Derivado del análisis profundo de la constitucionalidad de medidas legislativas que implican intervenciones en derechos constitucionales o regulaciones de aspectos técnicos específicos. En la mencionada decisión, la Corte Constitucional estableció parámetros claros para el ejercicio del control constitucional en aquellos casos en que las normas examinadas involucran ámbitos de alta especialidad técnica o científica.

En particular, la Corte destacó que, aunque el Congreso de la República cuenta con una amplia libertad de configuración legislativa, dicha facultad no es absoluta, especialmente cuando se regulan materias que afectan derechos constitucionales o aspectos particularmente técnicos. En estos casos, para que la norma supere el examen de constitucionalidad, es indispensable que su aprobación esté precedida por estudios técnicos y científicos sólidos y suficientes, capaces de demostrar la razonabilidad, proporcionalidad y necesidad de la regulación.

La Corte resaltó que la ausencia de estos estudios técnicos o la insuficiencia argumentativa en su elaboración, puede derivar en un desconocimiento del principio de proporcionalidad, al no permitir verificar si las medidas adoptadas por el legislador

resultan adecuadas, necesarias y estrictamente proporcionadas frente a los fines perseguidos. La carga argumentativa y probatoria, en términos técnicos, recae en el legislador, quien debe suministrar elementos sólidos y suficientes para justificar racional y científicamente la decisión normativa adoptada.

De esta forma, el Alto Tribunal señaló con énfasis que:

“Cuando la regulación legislativa afecta derechos fundamentales o interviene en ámbitos técnicos especializados, la ausencia o insuficiencia de estudios técnicos y científicos adecuados impide verificar la proporcionalidad y razonabilidad de las medidas adoptadas, generando un defecto procedimental y sustancial que compromete la constitucionalidad de la norma”.

En definitiva, la Sentencia C-853/13 establece como regla constitucional que, en aquellas materias de alta complejidad técnica, el Congreso debe sustentar sus decisiones en evidencia científica y técnica clara, objetiva y suficiente, no solo para asegurar la calidad legislativa, sino para garantizar que la intervención normativa sobre derechos fundamentales sea constitucionalmente legítima.

Para mayor claridad:

Sentencia C-853/13 – Corte Constitucional	
Principio central	Necesidad constitucional de estudios técnicos y científicos sólidos al legislar en materias especializadas que impactan derechos fundamentales.
Consecuencia	Ausencia o insuficiencia de estudios técnicos genera un defecto constitucional que compromete la razonabilidad y proporcionalidad de la norma.
Exigencia técnica	El Congreso tiene carga argumentativa y probatoria especial cuando legisla sobre temas técnicos complejos o sensibles
Fundamento clave	Principios de proporcionalidad, razonabilidad, y calidad legislativa.

Como resultado de este análisis de constitucionalidad, a continuación, se resumen los aspectos más relevantes del mencionado estudio realizado por el Grupo de Investigación Derecho, Criminología y Sociedad. (2025). *“Concepto técnico sobre los factores de alto riesgo físico, psicológico y social que disminuyen la expectativa de vida saludable en condiciones de bienestar de los servidores públicos del cuerpo de custodia y vigilancia y administrativos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec). Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)”*¹.

4.1. Análisis técnico de riesgo ocupacional en el Inpec – sustento de necesidad normativa

El *“Informe Técnico Final: Estudio y Análisis de Riesgos de los Servidores Públicos del Inpec”*,

¹ https://ip14.inpec.gov.co/documents/d/guest/gci205-d-g_concepto-tecnico-sobre-los-factores-de-alto-riesgo-servidores-inpec-grupo-de-investigacion-derecho-criminologia-y-sociedad?download=true

elaborado por un grupo interdisciplinario de investigación especializado, constituye un insumo fundamental que sustenta con rigurosidad técnica y empírica la necesidad de reconocer al personal del Inpec como sujeto de un régimen pensional especial por alto riesgo laboral.

4.1.1. Fundamento metodológico del estudio

El informe adopta una metodología de análisis de riesgo ocupacional basada en la identificación de factores de peligro, evaluación del nivel de exposición, caracterización de consecuencias fisiológicas y psicosociales, y determinación del nivel de criticidad. Se sustenta en datos empíricos recolectados durante más de un año, incorporando entrevistas, inspecciones *in situ*, revisión de historias clínicas ocupacionales, y criterios establecidos por normas nacionales e internacionales sobre seguridad y salud en el trabajo.

4.1.2. Caracterización del entorno laboral del Inpec

Los hallazgos del estudio confirman que el ejercicio de la función penitenciaria y carcelaria en Colombia implica condiciones de exposición permanente a factores de riesgo extremo, entre los cuales destacan:

- Interacción constante con población privada de la libertad, en especial con miembros de organizaciones criminales de alta peligrosidad.
 - Riesgo psicosocial severo, por amenazas directas, hostigamientos a sus familias, y presión permanente por parte de estructuras ilegales.
- Ambientes de trabajo insalubres, con hacinamiento, infraestructura deficiente, turnos de hasta 24 horas, y escasa disponibilidad de recursos técnicos y humanos.
- Violencia intramuros, motines, agresiones físicas, incautación de armas blancas, e intentos de fuga, los cuales son enfrentados con protocolos mínimos de contención.

4.1.3. Determinación del nivel de riesgo

Con base en los parámetros de análisis definidos por la normatividad en riesgos laborales, el personal operativo del Inpec fue clasificado como perteneciente al Nivel IV de riesgo (muy alto), siendo este el máximo grado de exposición contemplado. Este nivel equipara sus condiciones a las de otras instituciones con regímenes excepcionales como Fuerzas Militares, Policía Nacional, Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) y Bomberos.

4.1.4. Efectos sobre la salud física y mental

La investigación establece un vínculo directo entre la naturaleza de las funciones del Inpec y el desarrollo de enfermedades de origen laboral, tales como:

- Trastornos osteomusculares degenerativos (lumbalgias crónicas, hernias discales, lesiones articulares).
- Patologías respiratorias agravadas por exposición a ambientes contaminados y hacinamiento.
- Síndromes de desgaste psicoemocional, incluyendo trastorno de ansiedad generalizada, insomnio crónico, depresión, trastorno de estrés postraumático (TEPT), y afectación severa a la calidad de vida.

Adicionalmente, el estudio revela que la expectativa de vida saludable en este grupo poblacional se encuentra hasta 12 años por debajo del promedio nacional, debido al deterioro físico prematuro ocasionado por su entorno funcional.

4.1.5 Inequidad normativa frente a regímenes especiales existentes

El documento identifica una asimetría normativa estructural, pues, a diferencia de los miembros de la Fuerza Pública y del Cuerpo de Custodia del CTI, los funcionarios del Inpec carecen de un régimen diferencial de pensión, a pesar de estar expuestos a condiciones de riesgo incluso mayores.

Este desfase jurídico no solo vulnera el principio de igualdad, sino que también impacta a negativamente en los niveles de motivación, permanencia, vocación y estabilidad de los funcionarios, generando altos índices de retiro anticipado, absentismo y enfermedades laborales.

4.1.6. Conclusión técnica del estudio

El Grupo de Investigación concluye que:

“El nivel de exposición al riesgo al que están sometidos los servidores del Inpec exige la adopción urgente de un régimen pensional especial, en razón al principio de equidad, justicia laboral, y reconocimiento al servicio de alta peligrosidad que prestan al Estado colombiano”.

Anexo técnico - Principales hallazgos del estudio de riesgo ocupacional del Inpec	
1	RESULTADO
Nivel de riesgo	Clasificación: Nivel IV (Muy Alto)
Expectativa de vida saludable	Reducción estimada: -12 años frente al promedio nacional
Síntomas prevalentes	75% sufre trastornos de ansiedad o estrés laboral crónico
Ambientes críticos	82% labora en condiciones de hacinamiento severo
Exposición directa a violencia	93% ha enfrentado eventos de agresión física o amenaza
Turnos laborales promedio	Hasta 24 horas continuas, sin rotación adecuada
Reconocimiento normativo actual	Inexistente régimen pensional por alto riesgo para Inpec



V. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

5.1 Fundamentación Normativa y Competencial

De conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, toda iniciativa legislativa que implique gasto público o suponga efectos fiscales debe acompañarse de una evaluación del impacto fiscal en el marco fiscal de mediano y largo plazo, así como contar con concepto del Ministerio de Hacienda sobre su viabilidad. Si bien esta disposición busca preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas, también establece que cuando no exista impacto fiscal directo, debe emitirse constancia o concepto que así lo certifique.

5.2. Contexto y contenido del proyecto de ley

El Proyecto de Ley número 641 de 2025 Cámara, 296 de 2024 Senado, no introduce nuevas erogaciones presupuestales ni modifica la estructura del gasto público, sino que actualiza y sistematiza el marco legal existente para la pensión especial de vejez aplicable al personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), en virtud de su condición de servidores que ejercen labores de alto riesgo, tal como ya lo contemplaba el Decreto Ley 2090 de 2003 y la Ley 100 de 1993 en sus artículos 140 y 136, entre otros. El mencionado decreto ley que estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2024, sin embargo, el marco normativo propuesto no amplía el ámbito de aplicación a otro tipo de funcionarios, como los administrativos, por el contrario, se limita a quienes efectivamente ejercen la labor de alto riesgo y así, solamente se mantiene el número de personas ya incluidas en el marco presupuestal.

La iniciativa tiene por objeto:

- Reconocer y regular las condiciones de alto riesgo inherentes a las funciones de custodia y vigilancia penitenciaria.
- Establecer requisitos y condiciones de acceso a la pensión especial ya prevista en el ordenamiento jurídico vigente.
- Y preservar la continuidad normativa del régimen especial pensional cuya vigencia

fue ampliada hasta 2024 por disposiciones reglamentarias.

Es importante señalar que:

- No se crea un nuevo régimen pensional ni se asigna carga presupuestal adicional al Estado.
- Las cotizaciones extraordinarias (10% adicional) continúan a cargo exclusivo del empleador, sin requerir subsidio estatal alguno.
- El cálculo del Ingreso Base de Liquidación (IBL) se mantiene en el rango técnico-financiero permitido por la legislación actual y no altera los parámetros de cálculo del pasivo pensional nacional.

5.3. Análisis de sostenibilidad financiera, sustento científico y ausencia de impacto fiscal

En términos de sostenibilidad actuarial y presupuestal, el proyecto se encuentra alineado con el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Sistema General de Pensiones, pues:

- Los supuestos actuariales del régimen de alto riesgo ya incorporan al personal del Inpec como grupo de referencia;
- La disminución de edad para el reconocimiento de la pensión ya ha sido contemplada por los modelos de cálculo actuarial oficiales;
- La fuente de financiación es exclusivamente contributiva y no afecta recursos del Presupuesto General de la Nación;
- Y la iniciativa no genera beneficios tributarios ni establece subsidios, transferencias, deducciones, ni cargas fiscales nuevas, en armonía con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

Cabe resaltar que la propia Corte Constitucional, mediante sentencias como la C-1125 de 2004, C-853 de 2013 y T-315 de 2015, ha reafirmado la naturaleza técnica y no asistencial del régimen de alto riesgo, fundamentado en criterios científicos de desgaste laboral y expectativa de vida saludable, sin implicar responsabilidad presupuestal directa del Estado más allá de las cotizaciones reglamentarias.

Así las cosas, desde una perspectiva de análisis macro fiscal y jurídico, el Proyecto de Ley número 641 de 2025 Cámara, 296 de 2024 Senado, cumple con los principios de neutralidad presupuestal y sostenibilidad financiera, conforme al artículo 7º de la Ley 819 de 2003, por las siguientes razones estructurales:

5.3.1. Incorporación al modelo actuarial

El personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria del Inpec ya se encuentra plenamente incorporado en los modelos actuariales del pasivo pensional estatal, tanto en sus proyecciones como en sus costos financieros presentes. En consecuencia, el proyecto no amplía la base de cobertura ni crea nuevos grupos beneficiarios, lo cual lo hace neutro desde la perspectiva fiscal.

5.3.2. Sustento epidemiológico y científico del desgaste laboral

Diversos estudios (Internacionales y nacionales) han evidenciado que los funcionarios penitenciarios enfrentan una carga psicosocial particularmente intensa, asociada con turnos rotativos, riesgo de violencia, y sobrecarga laboral. Por ejemplo, Deguchi et al. (2013) encontraron que los niveles de estrés laboral en personal penitenciario japonés se correlacionan significativamente con síntomas depresivos y desgaste psicológico crónico (Deguchi et al., 2013).

- Riesgo crónico y efectos sobre la salud pública: En contextos de alta seguridad penitenciaria, el 22.6% de los funcionarios presentan niveles clínicos de estrés ocupacional, lo que conlleva consecuencias en salud física y mental, especialmente ante ausencia de medidas compensatorias adecuadas (Kanchanatawan, B., et al., 2015).
- Efectos acumulativos y desgaste crónico: El insomnio laboral y el agotamiento emocional son síntomas ampliamente prevalentes en este grupo ocupacional, especialmente en esquemas de turnos prolongados. Se ha documentado que la falta de intervención oportuna conlleva a deterioros graves en salud psicosocial y productividad institucional (Sygit-Kowalkowska et al., 2021).

- Formación insuficiente y falta de mitigación estructural del estrés: El diseño institucional actual no contempla herramientas suficientes para la mitigación del estrés crónico, lo que ha sido identificado por Spencer et al. (2023) en su estudio sobre el entrenamiento de oficiales en Canadá. La carga laboral supera las capacidades formativas iniciales, contribuyendo al deterioro progresivo de la salud laboral (Spencer et al., 2023).

- Estudio específico para los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional (CCVPN): Los apartes conclusivos del “Concepto Técnico sobre los Factores de Alto Riesgo Físico, Psicológico y Social que Disminuyen la Expectativa de Vida Saludable en Condiciones de Bienestar de los Servidores Públicos del Cuerpo de Custodia y Vigilancia y Administrativos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)” elaborado por el Grupo de Investigación Derecho, Criminología y Sociedad. (2025), develan que los factores de riesgo identificados impactan de manera directa y negativa en la expectativa de vida saludable de los servidores; en mayor medida, esto se desprende de las condiciones laborales a las cuales se encuentran permanentemente expuestos (p. 11).

De otra parte, llama la atención que dentro del mismo informe también se evidencia una carencia de estudios específicos y registros adecuados sobre actividades de alto riesgo en el Inpec, lo que dificulta evaluar y mitigar los riesgos ocupacionales. La ineficacia del Decreto número 2090 de 2003 y la falta de un observatorio de riesgos laborales subrayan la necesidad de fortalecer la regulación y el monitoreo. (p. 12).

5.3.3. Neutralidad fiscal estructural

La iniciativa no introduce ni subsidios nuevos, ni beneficios tributarios, ni deducciones, ni alteraciones paramétricas al régimen existente. El sistema sigue operando bajo el principio de equivalencia actuarial y sostenibilidad contributiva, en donde el 10% adicional de cotización lo asume exclusivamente el empleador, sin trasladar cargas al presupuesto nacional.

Lo anterior se explica conforme a la información suministrada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)², luego de la recopilación de la información con el operador de pago “Miplanilla”. El monto total de aportes que, corresponde a la sumatoria de los IBC de toda la población beneficiaria, es decir: 14.263 funcionarios del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional (12.242 Hombres y 2.021 Mujeres); multiplicada por la tasa de cotización aplicable, para este caso el previsto en la Ley 100 de 1993, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador, desde la entrada en vigencia del decreto 2090 de 2003 a la fecha, corresponde a \$ 697.209.041.422,54 discriminados de la siguiente manera, por años:

Años 2003 al 2009. (Fuente: Inpec, 2025)

FONDO/AÑO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
COLPENSIONES	185.429.400,00	722.282.300,00	532.676.800,00	44.307.400,00	51.820.600,00	71.867.800,00	127.323.100,00
COLFONDOS	\$ 64.755.200,00	\$ 34.476.000,00	\$ 27.373.800,00	\$ 4.255.200,00	\$ 4.213.700,00	\$ 4.244.900,00	\$ 7.667.800,00
PORYENR	\$ 147.842.100,00	\$ 134.255.200,00	\$ 105.134.000,00	\$ 25.033.600,00	\$ 25.042.300,00	\$ 25.524.400,00	\$ 10.075.500,00
FONPRECON		\$ 1.430.700,00					
HORIZONTE							\$ 408.100,00
ING PENSIONES							
OLD MUTUAL SKANDIA							
PROTECCION	\$ 20.000.700,00	\$ 23.308.600,00	\$ 33.915.100,00	\$ 2.835.100,00	\$ 2.875.500,00	\$ 3.227.600,00	\$ 6.970.200,00
TOTAL	\$ 417.887.400,00	\$ 915.582.800,00	\$ 668.889.600,00	\$ 75.431.300,00	\$ 84.982.100,00	\$ 104.654.700,00	\$ 153.134.700,00

Años 2010 al 2015. (Fuente: Inpec, 2025)

FONDO/AÑO	2010	2011	2012	2013	2014	2015
COLPENSIONES	94.695.900,00	7.836.343.734,00	40.549.088.956,96	3.995.758.784,72	35.254.725,94	24.843.770,00
COLFONDOS	\$ 8.308.400,00	\$ 94.723.291,00	\$ 1.402.502.200,00	\$ 137.431.964,75	\$ 52.740,87	
PORYENR	\$ 4.322.100,00	\$ 534.222.200,00	\$ 4.360.041.500,00	\$ 384.675.292,05	\$ 13.839.906,24	\$ 11.640.700,00
FONPRECON						
HORIZONTE		\$ 328.837.815,00	\$ 1.363.945.400,00	\$ 206.606.900,11		
ING PENSIONES		\$ 196.868.871,00	\$ 722.182.200,00			
OLD MUTUAL SKANDIA		\$ 894.700,00	\$ 6.432.600,00	\$ 375.200,00		
PROTECCION	\$ 3.513.800,00	\$ 221.085.074,00	\$ 1.568.486.300,00	\$ 348.036.750,15	\$ 4.567.471,01	\$ 4.325.500,00
TOTAL	\$ 110.880.200,00	\$ 9.172.794.885,50	\$ 59.075.916.556,96	\$ 4.983.083.004,37	\$ 51.740.942,37	\$ 40.210.270,00

Años 2016 al 2021. (Fuente: Inpec, 2025)

FONDO/AÑO	2016	2017	2018	2019	2020	2021
COLPENSIONES	\$ 116.753.820,54	\$ 174.675.502,00	\$ 6.848.319.000,00	\$ 8.802.876.100,00	\$ 51.697.586.900,00	\$ 66.653.656.600,00
COLFONDOS	\$ 808.800,00	\$ 1.830.400,00	\$ 151.252.600,00	\$ 284.194.000,00	\$ 1.673.825.200,00	\$ 2.603.558.600,00
PORYENR	\$ 10.853.496,20	\$ 7.289.200,00	\$ 1.082.810.200,00	\$ 2.012.871.200,00	\$ 11.507.304.000,00	\$ 19.506.969.600,00
FONPRECON						
HORIZONTE						
ING PENSIONES						
OLD MUTUAL SKANDIA			\$ 501.900,00	\$ 1.167.600,00	\$ 59.235.400,00	\$ 75.184.600,00
PROTECCION	\$ 2.865.800,00	\$ 1.106.700,00	\$ 384.616.300,00	\$ 712.177.600,00	\$ 3.928.666.100,00	\$ 4.178.638.600,00
TOTAL	\$ 133.121.666,74	\$ 184.871.602,00	\$ 8.369.839.000,00	\$ 11.818.115.500,00	\$ 67.688.730.400,00	\$ 97.021.927.200,00

Años 2022 al 2025. (Fuente: Inpec, 2025)

FONDO/AÑO	2022	2023	2024	2025
1 COLPENSIONES	\$ 68.351.428.600,00	\$ 84.321.847.000,00	\$ 89.083.543.000,00	\$ 31.611.741.600,00
2 COLFONDOS	\$ 2.554.499.900,00	\$ 3.253.249.800,00	\$ 3.073.825.600,00	\$ 964.783.200,00
3 PORYENR	\$ 21.515.386.600,00	\$ 37.827.031.000,00	\$ 44.819.613.500,00	\$ 17.202.494.100,00
4 FONPRECON				
5 HORIZONTE				
6 ING PENSIONES				
7 OLD MUTUAL SKANDIA	\$ 83.711.600,00	\$ 91.209.200,00	\$ 73.351.400,00	\$ 23.625.700,00
8 PROTECCION	\$ 6.499.257.721,00	\$ 6.816.362.200,00	\$ 10.870.890.300,00	\$ 4.078.804.700,00
9 TOTAL	\$ 99.004.284.421,00	\$ 135.309.699.200,00	\$ 147.721.225.000,00	\$ 53.911.444.300,00

Consecuente con lo anterior, esta neutralidad presupuestal y la gestión de sus obligaciones se ven vigorosamente cimentadas en la estrategia fiscal de mediano y largo plazo del país. Tal como lo detalla el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025 (MFMP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha delineado un camino claro para la sostenibilidad

² Oficio Inpec número 2025EE0172854 del 9 de julio de 2025.

de las finanzas públicas; se han identificado una serie de hitos que deben comenzar a estructurarse desde el año 2025, los cuales comprenden reformas estructurales tanto en ingresos como medidas de gestión y reestructuración del gasto, y constituyen un pilar fundamental de activación de la cláusula de escape que permitirá al país retornar de manera sostenible y creíble a la senda de cumplimiento de las metas fiscales establecidas por la regla fiscal, asegurando al mismo tiempo la sostenibilidad macroeconómica y el bienestar de la población (MFMP, 2025, pp. 39-40).

5.3.4. Conclusión técnica

Con base en los elementos anteriores, el proyecto de ley se ajusta a los principios de sostenibilidad financiera, proporcionalidad jurídica, y fundamento técnico-científico. No representa un impacto fiscal adicional directo, ni altera los supuestos macroeconómicos de mediano plazo del sistema general de pensiones. Su objeto es esencialmente regulatorio y de continuidad normativa.

VI. REFERENCIAS

Deguchi, Y., Inoue, K., Muramatsu, T., Iwasaki, S., Yamauchi, T., Nakao, T., Muroya, M., Kobayashi, Y., Kato, Y., & Kiriike, N. (2013). Relationships between occupational stress and depressive symptoms among prison officers in Japan... Osaka city medical journal, 59 2, 91-8. Recuperado de: <https://consensus.app/papers/relationships-between-occupational-stress-and-deguchi-inoue/1251ab56122c5e68ab5a05d657cc9f65/>.

Grupo de Investigación Derecho, Criminología y Sociedad. (2025). Concepto Técnico sobre los Factores de Alto Riesgo Físico, Psicológico y Social que Disminuyen la Expectativa de Vida Saludable en Condiciones de Bienestar de los Servidores Públicos del Cuerpo de Custodia y Vigilancia y Administrativos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-(Inpec). Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec). Recuperado de: <https://ip14.inpec.gov.co/documents/d/guest/gci205-d-g-concepto-tecnico-sobre-los-factores-de-alto-riesgo-servidores-inpec-grupo-de-investigacion-derecho-criminologia-y-sociedad?download=true>.

Kanchanatawan, B., Wongwan, T., & Supamong, S. (2015). Prevalence and Related Factors of Occupational Stress among Correctional Officers in Maximum Security Prisons. 32, 25. Recuperado de: <https://consensus.app/papers/prevalence-and-related-factors-of-occupational-stress-wongwan-supamong/8bf2d61596aa505f80726098b158afcc/>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2025). Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para la vigencia 2025. Recuperado de: [\[planeacion-financiera%2Fmarco-fiscal-mediano-plazo%2F-%2Fdocument_library%2Fhnrd%2Fview%2F2284557%3F_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_hnrd_redirect%3Dhttps%253A%252F%252Fwww.minhacienda.gov.co%253A443%252Fpolitica-fiscal%252Fdocumentos-planeacion-financiera%252Fmarco-fiscal-mediano-plazo%253Fp_p_id%253Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_hnrd%2526p_p_lifecycle%253D0%2526p_p_state%253Dnormal%2526p_p_mode%253Dview%26_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_hnrd_folderId%3D2284557&_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_hnrd_fileEntryId=2458269\]\(https://www.minhacienda.gov.co%253A443%252Fpolitica-fiscal%252Fdocumentos-planeacion-financiera%252Fmarco-fiscal-mediano-plazo%253Fp_p_id%253Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_hnrd%2526p_p_lifecycle%253D0%2526p_p_state%253Dnormal%2526p_p_mode%253Dview%26_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_hnrd_folderId%3D2284557&_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_hnrd_fileEntryId=2458269\)](https://www.minhacienda.gov.co/politica-fiscal/documentos-planeacion-financiera/marco-fiscal-mediano-plazo/-/document_library/hnrd/view_file/2458269?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_hnrd_redirect=https%3A%2F%2Fwww.minhacienda.gov.co%3A443%2Fpolitica-fiscal%2Fdocumentos-</p></div><div data-bbox=)

Sygit-Kowalkowska, E., Piotrowski, A., & Hamzah, I. (2021). Insomnia among Prison Officers and Its Relationship with Occupational Burnout: The Role of Coping with Stress in Polish and Indonesian Samples. International Journal of Environmental Research and Public Health, 18. <https://doi.org/10.3390/ijerph18084282>. Recuperado de: <https://consensus.app/papers/insomnia-among-prison-officers-and-its-relationship-with-sygit-kowalkowska-piotrowski/29088ba5f3205f36be4e8ff0fdb7ae8b/>.

Spencer, D., Ricciardelli, R., Cassiano, M., & Zehtab-Jadid, A. (2023). Occupational Stress, Correctional Officers, and Training for the Job: Probing Sources of Stress During the Correctional Service of Canada's Correctional Training Program. Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice. <https://doi.org/10.3138/cjccj-2022-0031>. Recuperado de: <https://consensus.app/papers/occupational-stress-correctional-officers-and-training-spencer-ricciardelli/b460a5e83b7f54afa44b7fb84e6c467a/>.

VII. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones*, que establece que tanto el autor del proyecto y el ponente dentro de la exposición de motivos, deberán incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, sirviendo de guía para que los otros congresistas tomen una decisión en torno, si se encuentran incursos en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley, por ser de carácter general, no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista, teniendo en cuenta que, la propuesta versa sobre el marco regulatorio por ejercer la actividad de alto riesgo, por parte de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, que es de interés general

que no beneficiaría a ningún congresista de forma particular, actual y directa.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado que, en la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable mediante Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

En el mismo sentido, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes*

al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.

Es de aclarar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

La presente ponencia integra doctrina constitucional vigente y evidencia técnica para sustentar, con criterios de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad, la constitucionalidad y conveniencia del régimen propuesto.

Por las razones expuestas, someto a consideración de los honorables Congresistas la presente iniciativa.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con el propósito de presentar un texto más estructurado y técnicamente consolidado para su discusión en primer debate ante la Honorable Cámara de Representantes que incorpore tanto las observaciones formuladas en las mesas técnicas como las consideraciones planteadas por los distintos ponentes, se somete a consideración el presente pliego de modificaciones. Se incorpora un cuadro comparativo entre el texto definitivo aprobado en segundo debate por el Senado de la República y las modificaciones propuestas para su trámite en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en el mismo, se adiciona un artículo nuevo referente al régimen de transición:

TEXTO APROBADO POR LA PLENARIA DEL SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE - CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
Por la cual se establece un marco normativo para la regulación de las actividades de alto riesgo que desarrollan los integrantes del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional, con el fin de garantizar su seguridad y salud en el trabajo, y se dictan otras disposiciones.	Por la cual se establece un marco normativo para la regulación de las actividades de alto riesgo que desarrollan los integrantes del <u>C</u> uerpo de <u>C</u> ustodia y <u>V</u> igilancia <u>P</u> enitenciaria y <u>C</u> arcelaria <u>N</u> acional, con el fin de garantizar su seguridad y salud en el trabajo, y se dictan otras disposiciones.	Se realizan ajustes de forma.

TEXTO APROBADO POR LA PLENARIA DEL SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE - CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer un marco normativo para la regulación de las actividades de alto riesgo que desarrollan los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, con el fin de garantizar su seguridad y salud en el trabajo, además se da continuidad al marco regulatorio en materia pensional.	Artículo 1°. Objeto de la <u>L</u>ey. La presente <u>L</u>ey tiene por objeto establecer un marco normativo para la regulación de las actividades de alto riesgo que desarrollan los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, con el fin de garantizar su seguridad y salud en el trabajo, además se da continuidad al marco regulatorio en materia pensional.	Se realizan ajustes de forma.
Artículo 2°. Ámbito de Aplicación. La presente ley se aplicará a todos los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que inicien sus labores y/o se encuentren realizando la actividad de alto riesgo que implique la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.	Artículo 2°. Ámbito de Aplicación. La presente <u>L</u>ey se aplicará a todos los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que inicien sus labores y/o se encuentren realizando la actividad de alto riesgo que implique la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.	Se realizan ajustes de forma.
Artículo 3°. Definiciones. Para los efectos de la presente ley se entiende por: a. Actividad de Alto Riesgo: Se entiende por Actividad de Alto Riesgo para la salud de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, aquella en la cual 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. b. Integrante con Función de Alto Riesgo: Son los Oficiales, Suboficiales, Dragoneantes y Alumnos del Cuerpo de Custodia en los diferentes grados o jerarquías. Entre los oficiales se encuentran personas con grados de comandante, mayor, capitán, teniente; entre los suboficiales se encuentran inspector jefe, inspector, distinguido y dragoneante. c. Caracterización del riesgo: Es la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública. Puede ser de tipo social, laboral y de acuerdo a los riesgos propios en el ejercicio de la actividad.	Artículo 3°. Definiciones. Para los efectos de la presente <u>L</u>ey se entiende por: a. Actividad de Alto Riesgo: Se entiende por Actividad de Alto Riesgo para la salud de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, aquella en la cual 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. b. Integrantes con Función de Alto Riesgo: Son los Oficiales, Suboficiales, Dragoneantes y Alumnos del Cuerpo de Custodia en los diferentes grados o jerarquías. Entre los oficiales se encuentran personas con grados de comandante, mayor, capitán, teniente; entre los suboficiales se encuentran inspector jefe, inspector, distinguido y dragoneante. c. Caracterización del riesgo: Es la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la <u>F</u>fuerza <u>P</u>pública. Puede ser de tipo social, laboral y de acuerdo a los riesgos propios en el ejercicio de la actividad.	Se realizan ajustes de forma, adicionalmente se ajusta la redacción del literal f. para una mejor comprensión. La expresión “Estado de Cosas Inconstitucional” (ECI) es una figura técnico-jurídica acuñada y consolidada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, particularmente desde la Sentencia T-153 de 1998, y reafirmada en decisiones como la T-025 de 2004 sobre desplazamiento forzado. En este contexto, funciona como un nombre propio de una figura doctrinal específica, por tanto: Estado de Cosas Inconstitucional, (ECI) es con mayúsculas iniciales.

TEXTO APROBADO POR LA PLENARIA DEL SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE - CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
d. Tipo Social: dentro de las que se encuentran excesivas jornadas laborales, aislamiento familiar, estrés, el medio patológico, la declaratoria del Estado de cosas inconstitucional, hacer parte del conflicto social de las cárceles, amotinamientos, evasión o intentos de fuga, rescate, traslado de internos y otros, todo lo cual conlleva a fatiga e incremento de la carga psicosocial. e. Tipo Laboral. Físicos tales como ruido, iluminación, frío y/o calor extremo; Biológicos de todo tipo sean microorganismos productores de infecciones o agentes derivados; Ergonómicos; Psicosociales; De Seguridad tales como mecánicos, eléctricos, instalaciones locativas defectuosas, trabajos confinados, incendio y explosión, tránsito y riesgo público y otros. f. Riesgos Propios: Altas tasas de morbilidad y mortalidad, además de altos riesgos de agresión por parte de los reclusos, agudizando los niveles de estrés aunado al estrés ocupacional por ejercer en prisiones cerradas incluyendo también como factor los contactos sociales entre los compañeros como las interacciones con los reclusos.	d. Tipo Social: Ddentro de las que se encuentran excesivas jornadas laborales, aislamiento familiar, estrés, el medio patológico, la declaratoria del Estado de Ccosas Inconstitucional (ECI), hacer parte del conflicto social de las cárceles, amotinamientos, evasión o intentos de fuga, rescate, traslado de internos y otros, todo lo cual conlleva a fatiga e incremento de la carga psicosocial. e. Tipo Laboral. Físicos tales como ruido, iluminación, frío y/o calor extremo; bBiológicos de todo tipo sean microorganismos productores de infecciones o agentes derivados; eErgonómicos; pPsicosociales; dDe sSeguridad tales como mecánicos, eléctricos, instalaciones locativas defectuosas, trabajos confinados, incendio y explosión, tránsito y riesgo público, <u>entre</u> y otros. f. Riesgos Propios: Altas tasas de morbilidad, y mortalidad, y además de altos riesgos de agresión, <u>ocasionados por la población de Personas Privadas de la Libertad (PPL); generando un alto nivel de estrés. Se suma a este fenómeno, el desgaste ocupacional causado por el ejercicio de custodia y vigilancia en los distintos centros carcelarios y penitenciarios; incluyendo también como factor detonante, los contactos sociales entre los compañeros, así como las interacciones con la Población Privada de la Libertad (PPL).</u> por parte de los reclusos, agudizando los niveles de estrés aunado al estrés ocupacional por ejercer prisiones cerradas incluyendo también como factor los contactos sociales entre los compañeros como las interacciones con los reclusos.	

TEXTO APROBADO POR LA PLENARIA DEL SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE - CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
Artículo 4º. Pensiones especiales de vejez. Los afiliados al Régimen de Prima Media con prestación definida del Sistema General de Pensiones, que realicen una ocupación de alto riesgo para su salud, de las actividades descritas en la presente Ley, durante el número de semanas que corresponda y que efectúen la cotización especial durante por lo menos setecientas (700) semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión especial de vejez, cuando reúnan los requisitos establecidos en el artículo siguiente.	Artículo 4º. Pensiones especiales de vejez. Los afiliados al Régimen de Prima Media con prestación definida del Sistema General de Pensiones, que realicen una ocupación de alto riesgo para su salud, de las actividades descritas en la presente Ley, durante el número de semanas que corresponda y que efectúen la cotización especial durante por lo menos setecientas (700) semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión especial de vejez, cuando reúnan los requisitos establecidos en el artículo <u>5º de la presente ley</u> siguiente.	Se cita el artículo 5º de la presente Ley como remisión contenida en la parte final del inciso.
Artículo 5º. Condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial de vejez. La pensión especial de vejez se sujetará al cumplimiento de uno de los siguientes requisitos: 1. Haber cumplido veinte (20) años de servicio continuo o discontinuos, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional. 2. O haber cumplido un número mínimo de 1029 semanas de cotización al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional sin tener en cuenta su edad.	Artículo 5º. Condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial de vejez. La pensión especial de vejez se sujetará al cumplimiento de <u>al menos</u> uno de los siguientes requisitos: 1. Haber cumplido veinte (20) años de servicio continuo o discontinuos, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional. 2. O haber cumplido un número mínimo de <u>mil veintinueve</u> (1029) semanas de cotización al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional sin tener en cuenta su edad.	Por técnica legislativa y para mejorar la redacción se incluye la expresión “al menos” con el fin de dar claridad en que se debe cumplir con al menos uno de los dos requisitos.
Artículo 6º. Monto de la cotización. El monto de la cotización para las actividades de alto riesgo descritas en la presente ley, es el previsto en la Ley 100 de 1993, o normas que la modifiquen o adicionen, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador.	Artículo 6º. Monto de la cotización. El monto de la cotización para las actividades de alto riesgo descritas en la presente <u>L</u>ley, es el previsto en la Ley 100 de 1993, o normas que la modifiquen o adicionen, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador.	Se realizan ajustes de forma
Artículo 7º. Ingreso Base de Liquidación. El monto mensual de la pensión de vejez, será equivalente al 75% del ingreso base de liquidación, determinado según la opción que resulte más favorable para el trabajador(a), de acuerdo con los siguientes criterios:	Artículo 7º. Ingreso Base de Liquidación (IBL). El monto mensual de la pensión de vejez, será equivalente al <u>setenta y cinco por ciento</u> (75%) del <u>í</u>ngreso <u>B</u>base de <u>L</u>iquidación (IBL), determinado según la opción que resulte más favorable para el trabajador(a), de acuerdo con los siguientes criterios:	Se realizan ajustes de forma.

TEXTO APROBADO POR LA PLENARIA DEL SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE - CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
1. Último año cotizado: Se tomará el Ingreso Base de Cotización promedio durante el último año de cotización. 2. Promedio de los últimos diez (10) años cotizados: Se calculará el promedio del ingreso base de cotización durante los últimos diez (10) años cotizados antes del reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), conforme a la certificación expedida por el DANE. 3. Promedio de Toda la vida laboral: Se tomará el promedio del ingreso base de cotización, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE, durante toda la vida laboral del trabajador(a). Se aplicará la opción que resulte más favorable para el trabajador(a). Parágrafo. Cuando el Ingreso Base de Liquidación más favorable para el trabajador(a) corresponda al promedio de toda la vida laboral o al promedio de los últimos diez (10) años cotizados, se tendrá en cuenta para el cálculo de la pensión de vejez que, por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje de que trata el presente artículo se incrementará en un 1% del ingreso base de liquidación, llegando a un monto máximo de pensión del 80% de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula establecida en el artículo 34 de la Ley 100 de 1993 o el artículo 32 de la ley 2381 de 2024, según corresponda. El valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta (80%) del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima.	1. Último año cotizado: Se tomará el Ingreso Base de Cotización (IBL) promedio durante el último año de cotización. 2. Promedio de los últimos diez (10) años cotizados: Se calculará el promedio del Ingreso Base de Liquidación (IBL) durante los últimos diez (10) años cotizados antes del reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), conforme a la certificación expedida por el <u>Departamento Administrativo Nacional de Estadística</u> (DANE). 3. Promedio de toda la vida laboral: Se tomará el promedio del Ingreso Base de Liquidación (IBL), actualizados anualmente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), según certificación que expida el <u>Departamento Administrativo Nacional de Estadística</u> (DANE), durante toda la vida laboral del trabajador(a). Se aplicará la opción que resulte más favorable para el trabajador(a). Parágrafo. Cuando el Ingreso Base de Liquidación (IBL) más favorable para el trabajador(a) corresponda al promedio de toda la vida laboral o al promedio de los últimos diez (10) años cotizados, se tendrá en cuenta para el cálculo de la pensión de vejez que, por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje de que trata el presente artículo se incrementará en un uno por ciento (1%) del Ingreso Base de Liquidación (IBL), llegando a un monto máximo de pensión del <u>ochenta por ciento</u> (80%) de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula establecida en el artículo 34 de la Ley 100 de 1993 o el artículo 32 de la <u>Ley</u> 2381 de 2024, según corresponda. El valor total de la pensión no podrá ser superior al <u>ochenta por ciento</u> (80%) del Ingreso Base de Liquidación (IBL), ni inferior a la pensión mínima.	

TEXTO APROBADO POR LA PLENARIA DEL SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE - CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
Artículo 8°. Normas aplicables. En lo no previsto para la pensión especial de que trata la presente ley, se aplicarán las normas generales contenidas en la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003, la ley 2381 de 2024 y sus decretos reglamentarios.	Artículo 8°. Normas aplicables. En lo no previsto para la pensión especial de que trata la presente <u>L</u> ley, se aplicarán las normas generales contenidas en la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003, la <u>L</u> ley 2381 de 2024 y sus decretos reglamentarios.	Se realizan ajustes de forma.
	Artículo 9°. Régimen de transición. Las disposiciones contenidas en la presente Ley se aplicarán sin perjuicio de los derechos consolidados o en curso de adquisición de los servidores públicos del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que hayan ingresado al servicio a partir del 29 de julio de 2003 y que, al momento de entrada en vigencia de esta norma, hubieren iniciado el cumplimiento de los requisitos establecidos en ese régimen. También, se entenderá por derecho en curso de adquisición o consolidado aquel en el que el servidor haya acumulado al menos mil veintinueve (1.029) semanas de cotización, o su equivalente en tiempo de servicio efectivo, a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley. En todo caso, se aplicará el régimen que resulte más favorable para el servidor, conforme al principio de favorabilidad laboral previsto en el artículo 53 de la Constitución Política.	Se incorpora un nuevo artículo que establece un régimen de transición para la implementación del marco normativo aplicable a la regulación de las actividades de alto riesgo desempeñadas por los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional FUNDAMENTOS JURÍDICOS- Artículo 53 CP: Principio de favorabilidad. Artículo 58 CP: Respeto a derechos adquiridos. Artículo 13 CP: Igualdad y protección reforzada. Sentencia C 754 de 2004, Sentencia C 789 de 2002.
Artículo 9°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 109. Vigencia y derogatorias. La presente <u>L</u> ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Se realizan ajustes de forma y se ajusta la numeración.

IX. PROPOSICIÓN

Haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1992, de conformidad con las consideraciones expuestas, nos permitimos rendir informe de **Ponencia Positiva** y respetuosamente sugerimos a los integrantes de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley número 641 de 2025 Cámara - 296 de 2024 Senado, *por la cual se establece un marco normativo para la regulación de las actividades de alto riesgo que desarrollan los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, con el fin de garantizar su seguridad y salud en el trabajo, y se dictan otras disposiciones*, en los términos presentados en el pliego de modificaciones que se propone a continuación.

De los honorables Representantes,



HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ
Ponente Coordinador
Representante a la Cámara por Casanare
Partido Liberal



JUAN CAMILO LONGOÑO BARRERA
Ponente Coordinador
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Alianza Verde



MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE
Ponente Coordinadora
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Liberal



HÉCTOR DAVID CHAPARRO CHAPARRO
Ponente
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Liberal



GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
Ponente
Representante a la Cámara por Arauca
Partido Liberal

X. TEXTO PROPUESTO.

**TEXTO PROPUESTO PARA
PRIMER DEBATE EN CÁMARA DE
REPRESENTANTES AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 641 DE 2025 CÁMARA, 296
DE 2024 SENADO**

por la cual se establece un marco normativo para la regulación de las actividades de alto riesgo que desarrollan los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, con el fin de garantizar su seguridad y salud en el trabajo, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA

Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer un marco normativo para la regulación de las actividades de alto riesgo que desarrollan los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, con el fin de garantizar su seguridad y salud en el trabajo, además se da continuidad al marco regulatorio en materia pensional.

Artículo 2º. Ámbito de Aplicación. La presente ley se aplicará a todos los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que inicien sus labores y/o se encuentren realizando la actividad de alto riesgo que implique la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.

Artículo 3º. Definiciones. Para los efectos de la presente ley se entiende por:

a. Actividad de Alto Riesgo. Se entiende por Actividad de Alto Riesgo para la salud de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, aquella en la cual 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.

b. Integrantes con Función de Alto Riesgo. Son los Oficiales, Suboficiales, Dragoneantes y Alumnos del Cuerpo de Custodia en los diferentes grados o jerarquías. Entre los oficiales se encuentran personas con grados de comandante, mayor, capitán, teniente; entre los suboficiales se encuentran inspector jefe, inspector, distinguido y dragoneante.

c. Caracterización del riesgo. Es la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la Fuerza Pública. Puede ser de tipo social, laboral y de acuerdo a los riesgos propios en el ejercicio de la actividad.

d. Tipo Social. Dentro de las que se encuentran excesivas jornadas laborales, aislamiento familiar,

estrés, el medio patológico, la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), hacer parte del conflicto social de las cárceles, amotinamientos, evasión o intentos de fuga, rescate, traslado de internos y otros, todo lo cual conlleva a fatiga e incremento de la carga psicosocial.

e. Tipo Laboral. Físicos tales como ruido, iluminación, frío y/o calor extremo; biológicos de todo tipo sean microorganismos productores de infecciones o agentes derivados; ergonómicos; psicosociales; de seguridad tales como mecánicos, eléctricos, instalaciones locativas defectuosas, trabajos confinados, incendio y explosión, tránsito y riesgo público, entre otros.

f. Riesgos Propios. Altas tasas de morbilidad, mortalidad y alto riesgo de agresión, ocasionados por la población de Personas Privadas de la Libertad (PPL); generando un alto nivel de estrés. Se suma a este fenómeno, el desgaste ocupacional causado por el ejercicio de custodia y vigilancia en los distintos centros carcelarios y penitenciarios; incluyendo también como factor detonante, los contactos sociales entre los compañeros, así como las interacciones con la Población Privada de la Libertad (PPL).

Artículo 4º. Pensiones especiales de vejez. Los afiliados al Régimen de Prima Media con prestación definida del Sistema General de Pensiones, que realicen una ocupación de alto riesgo para su salud, de las actividades descritas en la presente ley, durante el número de semanas que corresponda y que efectúen la cotización especial durante por lo menos setecientas (700) semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión especial de vejez, cuando reúnan los requisitos establecidos en el artículo 5º de la presente ley.

Artículo 5º. Condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial de vejez. La pensión especial de vejez se sujetará al cumplimiento de al menos uno de los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido veinte (20) años de servicio continuo o discontinuos, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional.

2. O haber cumplido un número mínimo de mil veintinueve (1029) semanas de cotización al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional sin tener en cuenta su edad.

Artículo 6º. Monto de la cotización. El monto de la cotización para las actividades de alto riesgo descritas en la presente ley, es el previsto en la Ley 100 de 1993, o normas que la modifiquen o adicionen, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador.

Artículo 7º. Ingreso Base de Liquidación (IBL). El monto mensual de la pensión de vejez, será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del Ingreso Base de Liquidación (IBL), determinado según la opción que resulte más favorable para el trabajador(a), de acuerdo con los siguientes criterios:

1. **Último año cotizado.** Se tomará el Ingreso Base de Cotización (IBL) promedio durante el último año de cotización.

2. **Promedio de los últimos diez (10) años cotizados.** Se calculará el promedio del Ingreso Base de Liquidación (IBL) durante los últimos diez (10) años cotizados antes del reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), conforme a la certificación expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

3. **Promedio de toda la vida laboral.** Se tomará el promedio del Ingreso Base de Liquidación (IBL), actualizados anualmente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), según certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), durante toda la vida laboral del trabajador(a).

Se aplicará la opción que resulte más favorable para el trabajador(a).

Parágrafo. Cuando el Ingreso Base de Liquidación (IBL) más favorable para el trabajador(a) corresponda al promedio de toda la vida laboral o al promedio de los últimos diez (10) años cotizados, se tendrá en cuenta para el cálculo de la pensión de vejez que, por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje de que trata el presente artículo se incrementará en un uno por ciento (1%) del Ingreso Base de Liquidación (IBL), llegando a un monto máximo de pensión del ochenta por ciento (80%) de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula establecida en el artículo 34 de la Ley 100 de 1993 o el artículo 32 de la Ley 2381 de 2024, según corresponda. El valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta por ciento (80%) del Ingreso Base de Liquidación (IBL), ni inferior a la pensión mínima.

Artículo 8°. Normas aplicables. En lo no previsto para la pensión especial de que trata la presente ley, se aplicarán las normas generales contenidas en la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003, la Ley 2381 de 2024 y sus decretos reglamentarios.

Artículo 9°. Régimen de transición. Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán sin perjuicio de los derechos consolidados o en curso de adquisición de los servidores públicos del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que hayan ingresado al servicio a partir del 29 de julio de 2003 y que, al momento de entrada en vigencia de esta norma, hubieren iniciado el cumplimiento de los requisitos establecidos en ese régimen.

También, se entenderá por derecho en curso de adquisición o consolidado aquel en el que el servidor haya acumulado al menos mil veintinueve (1.029) semanas de cotización, o su equivalente en tiempo de servicio efectivo, a la fecha de entrada en vigencia de esta ley.

En todo caso, se aplicará el régimen que resulte más favorable para el servidor, conforme al principio de favorabilidad laboral previsto en el artículo 53 de la Constitución Política.

Artículo 10. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,



HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ
Ponente Coordinador
Representante a la Cámara por Casanare
Partido Liberal



JUAN CARLOS LONDOÑO ESCOBAR
Ponente Coordinador
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Alianza Verde



MARÍA EUGENIA LÓPEZ MONSALVE
Ponente Coordinadora
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Liberal



HECTOR DAVID CHAPARRO CHAPARRO
Ponente
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Liberal



GERMÁN ROMÁN ROZO ANÍS
Ponente
Representante a la Cámara por Armenia
Partido Liberal

**INFORME DE PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 552 DE 2025 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el Fondo de
Emprendimiento Verde para las Mujeres Rurales
como mecanismo de crecimiento económico y otras
disposiciones.*

Honorable Representante.

WILMER CASTELLANOS

Presidente

Comisión Tercera Constitucional

Cámara de Representantes

Bogotá

Referencia: Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley número 552 de 2025 Cámara.

En atención a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los Honorables Representantes el Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley número 552 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se crea el Fondo de Emprendimiento Verde para las Mujeres Rurales como mecanismo de crecimiento económico y otras disposiciones.*

1. CONTENIDO

El presente informe está dividido en 10 secciones subsiguientes al contenido, que se detallan de manera enumerada a continuación:

- 2. Trámite del proyecto de ley.
- 3. Objeto y contenido del proyecto de ley.
- 4. Sustento y antecedentes normativos del proyecto de ley.

- 5. Conveniencia del proyecto de ley.
- 6. Texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes
- 7. Pliego de modificaciones.
- 8. Conflicto de intereses.
- 9. Impacto fiscal.
- 10. Proposición.
- 11. Texto que se propone para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes para primer debate del Proyecto de Ley número 552 de 2025 Cámara.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY.

El Proyecto de Ley número 552 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se crea el Fondo de Emprendimiento Verde para las Mujeres Rurales como mecanismo de crecimiento económico y otras disposiciones*, fue radicado el día 19 de marzo de 2025, por los honorables Representantes *Milene Jarava Díaz, Armando Antonio Zabaraín D’Arce y Hernando Guida Ponce*.

El presente proyecto de ley es remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes la cual, mediante oficio del día 6 de mayo de 2025, designó como ponente coordinador al honorable Representante *Armando Antonio Zabaraín D’Arce* y como ponentes los Representantes *Saray Elena Robayo Bechara y Wilder Iberson Escobar Ortiz*.

En sesión del 11 de junio de 2025 fue aprobado por unanimidad el presente proyecto de ley sin modificaciones y se designaron los mismos ponentes para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

La presente ley tiene por objeto, según lo expuesto en su artículo primero, crear el fondo de emprendimiento verde para las mujeres rurales como una herramienta estratégica para promover el acceso a financiamiento, capacitación y recursos para el desarrollo de proyectos sostenibles que contribuyan a la protección del medio ambiente, la generación de empleo y el fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres rurales. El proyecto de ley contiene 9 artículos incluida la vigencia, de la siguiente manera:

- **Artículo 1º. Objeto.** Crea el Fondo de Emprendimiento Verde para mujeres rurales como herramienta para acceder a financiamiento y desarrollar proyectos sostenibles.
- **Artículo 2º. Definiciones**
- **Artículo 3º. Creación del Fondo**
- **Artículo 4º. Beneficiarias del Fondo**
- **Artículo 5º. Fuentes de Financiación**
- **Artículo 6º y 7º. Administración y Funcionamiento**
- **Artículo 8º. Rendición de Cuentas**
- **Artículo 9º. Vigencia.**

4. SUSTENTO Y ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley se sustenta en lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política, en el cual se concede competencia al Congreso de la República para hacer las leyes y, por medio de ellas, ejercer funciones como la de interpretar, derogar y reformar las leyes.

El Proyecto de Ley número 552 de 2025 Cámara tiene como principal objetivo la creación de un Fondo de Emprendimiento Verde dirigido a mujeres rurales en Colombia, con el propósito de fomentar su autonomía económica mediante el apoyo a proyectos sostenibles que contribuyan tanto a la protección del medio ambiente como a la generación de empleo. Esta iniciativa no solo se inserta en el contexto de la creciente necesidad de integrar la sostenibilidad ambiental en los procesos productivos, sino que también tiene un enfoque inclusivo al priorizar el acceso de las mujeres rurales a recursos, capacitación y financiamiento.

La propuesta de este proyecto se apoya en un marco constitucional robusto. La Constitución de 1991, en su artículo 13, establece la obligación del Estado de adoptar medidas para eliminar las desigualdades que enfrentan grupos vulnerables, como las mujeres rurales, garantizando que reciban la misma protección y trato de las autoridades. El artículo 43 reconoce que tanto hombres como mujeres deben gozar de iguales derechos y oportunidades, y, en particular, subraya el deber del Estado de ofrecer apoyo especial a las mujeres cabeza de familia, protegiéndolas de cualquier forma de violencia o discriminación. Además, el artículo 79 refuerza el derecho de toda persona a un ambiente sano, lo que está alineado con el objetivo del fondo propuesto, que busca promover emprendimientos sostenibles en las zonas rurales. Otros artículos, como los 80 y 333, también brindan un marco favorable para el emprendimiento, asegurando que las políticas públicas puedan fortalecer la capacidad productiva de las mujeres rurales dentro de los límites del bien común y con respeto a la sostenibilidad ambiental.

El marco normativo colombiano se complementa con leyes específicas que respaldan el impulso a los emprendimientos rurales y a la inclusión de las mujeres en este sector. La Ley 2069 de 2020, conocida como la Ley de Emprendimiento, establece que el emprendimiento es un sector de interés nacional y dispone que el Estado debe fomentar su crecimiento, especialmente en poblaciones vulnerables como las mujeres rurales. La Ley 2169 de 2021 también juega un papel clave al promover la transición hacia una economía baja en carbono, con énfasis en las comunidades rurales. Estas leyes, junto con la Ley 2046 de 2020 sobre seguridad alimentaria, proporcionan el contexto normativo adecuado para que el Fondo de Emprendimiento Verde no solo sea viable, sino que también esté alineado con las políticas de desarrollo sostenible que el país está adoptando.

Además, este proyecto se enmarca dentro de una tendencia global que está impulsando políticas de apoyo a los emprendimientos verdes y la inclusión de las mujeres en este sector. Países como Suecia y Finlandia han desarrollado iniciativas específicas para promover el emprendimiento sostenible con incentivos para mujeres, destacando cómo el Estado puede intervenir de manera efectiva para fomentar la equidad de género y la sostenibilidad. En América Latina, si bien las políticas siguen siendo emergentes, países como México están comenzando a adoptar legislaciones que apoyan tanto la inclusión de las mujeres como la sostenibilidad. A nivel internacional, el proyecto se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente en lo que respecta a la igualdad de género, la acción climática y la reducción de la pobreza.

Aunque actualmente no existe una ley específica que cree un fondo de emprendimiento verde exclusivo para mujeres rurales, existen normativas y programas que abordan aspectos relacionados:

- Ley 2069 de 2020 (Ley de Emprendimiento): Establece un marco regulatorio que propicia el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad. (Función Pública)

- Ley 2169 de 2021 (Ley de Acción Climática): Establece los lineamientos para la acción climática y la transición hacia una economía baja en carbono, con participación de comunidades rurales.

- Fondo Mujer Libre y Productiva: Programa gubernamental que ejecuta políticas públicas enfocadas a impulsar la autonomía económica de las mujeres en el país. (fondomujer.gov.co)

- Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (Fommur): Busca impulsar y apoyar planes, programas y proyectos por medio de convocatorias, en cabeza del administrador, de las actividades rurales establecidas en el artículo 3° de la Ley 731 de 2002. (mujerrural.minagricultura.gov.co) (es la base legal para apoyar iniciativas lideradas por mujeres en zonas rurales)

- Ley 99 de 1993 (Ley General del Medio Ambiente): Establece los principios de desarrollo sostenible, crea el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, fomenta actividades productivas amigables con el medio ambiente, como los emprendimientos verdes liderados por mujeres rurales, en sectores como: agricultura sostenible, ecoturismo, producción limpia, entre otros.

- Decreto número 1499 de 2017 - Enfoque de Género en Política Pública: Fortalece el enfoque diferencial de género en todos los planes, programas y presupuestos estatales, obligando a las entidades a incluir a las mujeres rurales como grupo prioritario, incluyendo apoyo a sus iniciativas productivas.

5. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY.

Desde la perspectiva de la conveniencia del proyecto, uno de los aspectos más relevantes es su potencial para promover la equidad de género. Según el DANE (2020), las mujeres rurales en Colombia representan una de las poblaciones más desfavorecidas, con un 29,8% de hogares rurales encabezados por mujeres que viven en pobreza multidimensional. La implementación de este fondo sería un paso concreto hacia la inclusión económica de las mujeres rurales, permitiéndoles acceder a recursos financieros y capacitación que han sido históricamente inaccesibles para ellas. La FAO ha señalado en diversas ocasiones la importancia de las mujeres rurales para la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible, destacando los desafíos que enfrentan para acceder a recursos productivos y financieros. Por tanto, la creación de un fondo específicamente dirigido a ellas contribuiría de manera significativa a reducir estas brechas.

Otro aspecto fundamental es el fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres rurales. Según ONU Mujeres (2023), las mujeres rurales enfrentan una tasa de aprobación de créditos mucho menor que los hombres, con solo el 10% de las solicitudes de crédito aprobadas frente a un 30% en el caso de los hombres. Este proyecto no solo facilitaría el acceso a recursos financieros, sino que también ofrecería asistencia técnica, capacitación en sostenibilidad y redes de comercialización. Esto permitiría a las mujeres rurales mejorar sus condiciones de vida, aumentar sus ingresos y contribuir de manera activa a la economía de sus comunidades.

Además, el impacto ambiental de los emprendimientos verdes liderados por mujeres rurales es otro factor que respalda la conveniencia del proyecto. Las mujeres rurales, a menudo más conectadas con su entorno natural, han sido pioneras en la adopción de prácticas agrícolas sostenibles y la implementación de técnicas que mitiguen el cambio climático. Según un estudio de la Universidad Externado sobre la situación socioeconómica de las mujeres rurales, un porcentaje significativo de ellas están involucradas en actividades de conservación del medio ambiente, como el reciclaje de residuos y la gestión responsable del agua. El apoyo a sus emprendimientos verdes permitiría ampliar este impacto y hacer que las comunidades rurales sean más resilientes a los desafíos del cambio climático.

La creación del Fondo de Emprendimiento Verde también tiene un potencial significativo para generar empleo y desarrollo económico en las zonas rurales. Como se ha demostrado en estudios realizados por el Banco Mundial, la adopción de tecnologías limpias y prácticas agrícolas sostenibles no solo mejora la competitividad de los sectores productivos rurales, sino que también genera nuevos empleos. Los emprendimientos verdes impulsados por las mujeres pueden ser un motor para el desarrollo local, al tiempo que contribuyen al bienestar general

de la comunidad. En este sentido, el proyecto tiene el potencial de transformar no solo las vidas de las mujeres rurales, sino también las economías locales, mejorando la seguridad alimentaria y promoviendo la resiliencia ante desastres naturales.

La implementación de este fondo también responde a una creciente demanda de políticas que promuevan la sostenibilidad y la equidad en las comunidades rurales. Según informes del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente, la transición hacia una economía verde es una prioridad para Colombia, que ha ratificado compromisos internacionales relacionados con el cambio climático y la conservación de la biodiversidad. Este fondo representa una oportunidad para fortalecer estos esfuerzos, integrando a las mujeres rurales como actores clave en la construcción de un futuro más sostenible y resiliente.

El impacto fiscal de este proyecto es otro argumento favorable. El fondo será financiado a través de los recursos del Presupuesto General de la Nación, específicamente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, evitando la creación de nuevos impuestos o fuentes de financiamiento que puedan afectar el déficit fiscal. Este enfoque asegura que el proyecto sea sostenible en el tiempo y no represente una carga adicional para las finanzas públicas. A largo plazo, la creación de este fondo podría generar beneficios significativos, tanto a nivel social como ambiental, al promover la inclusión de las mujeres rurales y fortalecer las economías locales de manera sostenible.

Finalmente, el Proyecto de Ley número 552 de 2025 Cámara no solo es conveniente desde una perspectiva de equidad de género y sostenibilidad, sino que también es una inversión estratégica para el desarrollo económico de Colombia. Al promover los emprendimientos verdes liderados por mujeres rurales, el proyecto tiene el potencial de transformar las economías locales, crear empleo, fortalecer la resiliencia frente al cambio climático y, en última instancia, mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales. A través de este fondo, las mujeres rurales no solo tendrán la oportunidad de generar ingresos de manera sostenible, sino que también contribuirán de manera significativa al desarrollo de una Colombia más verde, inclusiva y equitativa.

La conveniencia del Proyecto de Ley número 552 de 2025 Cámara no solo radica en la creación de un fondo de emprendimiento verde para mujeres rurales, sino también en su potencial para superar obstáculos históricos y estructurales que han limitado el acceso de este grupo social a recursos esenciales para el desarrollo económico. A nivel global, iniciativas similares han demostrado ser fundamentales para el empoderamiento de las mujeres en zonas rurales, pero el enfoque inclusivo y específico que propone este proyecto lo distingue de otras iniciativas existentes.

En América Latina, varios países han implementado fondos y programas destinados a apoyar a las mujeres rurales en sus actividades productivas. Por ejemplo, en México, el Programa de Apoyo a la Mujer Rural ofrece recursos financieros y asistencia técnica a mujeres en el ámbito agrícola y de la producción sustentable. Sin embargo, este programa, aunque efectivo en términos de acceso a créditos y formación, ha sido criticado por su enfoque general y la falta de un diseño específico que se alinee con las necesidades ecológicas de las mujeres rurales. En comparación, el Proyecto de Ley número 552 de 2025 Cámara tiene una ventaja clave: al integrar la sostenibilidad ambiental como uno de los pilares fundamentales del fondo, no solo apoya el desarrollo económico de las mujeres rurales, sino que también impulsa prácticas productivas ecológicas, esenciales para la preservación de los recursos naturales y la mitigación del cambio climático.

Además, en países como España, el Plan de Igualdad de Género en el Emprendimiento ha permitido que muchas mujeres en sectores rurales reciban financiamiento para sus emprendimientos. No obstante, la mayor parte de los fondos se centra en sectores urbanos y no está orientada exclusivamente a las iniciativas de emprendimiento verde. La Unión Europea también ha establecido fondos de apoyo a la transición hacia una economía verde, como el Programa LIFE para el medio ambiente y la acción climática, que incluye algunas iniciativas para mujeres, pero las restricciones administrativas y la complejidad en los procesos de solicitud han limitado la efectividad en zonas rurales. El Proyecto de Ley número 552 de 2025 Cámara, al estar dirigido específicamente a mujeres rurales que emprenden dentro del marco de la sostenibilidad, aborda estas limitaciones al proporcionar un mecanismo ágil, accesible y de fácil acceso a los recursos necesarios para que las mujeres emprendedoras puedan participar activamente en la economía verde.

Este enfoque incluye un aspecto crucial que muchos otros fondos no logran: el empoderamiento de las mujeres rurales a través de la capacitación técnica. A diferencia de otros programas que solo se centran en el financiamiento, este proyecto integra la capacitación en técnicas de sostenibilidad, el uso de tecnologías limpias y la gestión de recursos naturales, lo que garantiza que los proyectos liderados por las mujeres no solo sean viables económicamente, sino que también contribuyan a la preservación del medio ambiente. Por ejemplo, las mujeres rurales a menudo implementan prácticas agrícolas regenerativas, como la agroecología, que promueven la biodiversidad y el uso eficiente de los recursos hídricos. El Fondo de Emprendimiento Verde propuesto fortalecerá estas iniciativas, proporcionando a las mujeres los conocimientos necesarios para escalar sus proyectos y tener un impacto más profundo y duradero en sus comunidades.

En cuanto a la capacidad del fondo para generar empleo, el proyecto tiene el potencial de transformar

la economía de las zonas rurales. Las iniciativas verdes, especialmente aquellas relacionadas con la agricultura sostenible, las energías renovables y la gestión de residuos, son generadoras de empleo directo e indirecto. Según datos del Banco Mundial, la adopción de prácticas ecológicas en sectores como la agricultura tiene un gran potencial para crear empleo, especialmente en zonas rurales donde las oportunidades laborales son limitadas. Al apoyar directamente los emprendimientos verdes liderados por mujeres, este fondo puede generar empleo en áreas clave como la producción agrícola ecológica, la elaboración de productos orgánicos, la instalación de energías renovables a pequeña escala y la implementación de prácticas de manejo sostenible de los recursos naturales.

Además, la creación de este fondo contribuirá a reducir la pobreza en las comunidades rurales, especialmente en aquellas con altos índices de pobreza multidimensional. El proyecto está diseñado para dar acceso a financiamiento y asistencia técnica a mujeres rurales que a menudo no cuentan con las mismas oportunidades que los hombres para acceder a recursos productivos, lo que refuerza la inclusión económica y social de este grupo. En Colombia, el DANE ha reportado que las mujeres rurales enfrentan una tasa de pobreza superior al 30%, y la situación empeora cuando las mujeres son cabeza de hogar. Este proyecto representa una oportunidad crucial para cerrar esa brecha económica, proporcionando a las mujeres los recursos necesarios para mejorar sus condiciones de vida y la de sus familias.

Otro aspecto importante es la sostenibilidad financiera del proyecto. El fondo será financiado con recursos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, asegurando que se utilicen fuentes de financiamiento ya existentes, evitando así la creación de nuevos impuestos o fuentes de financiamiento que puedan aumentar el déficit fiscal. Esto hace que el proyecto sea viable a largo plazo, sin generar presiones adicionales en las finanzas públicas del país. Además, la inclusión de donaciones internacionales y recursos no reembolsables de organizaciones multilaterales también fortalece la sostenibilidad del fondo, asegurando que se pueda ampliar su alcance sin depender únicamente de los recursos nacionales.

Este enfoque integral y equilibrado de financiamiento, capacitación, apoyo técnico y sostenibilidad ambiental coloca al Proyecto de Ley número 552 de 2025 Cámara en una posición destacada respecto a otros fondos similares en la región. Mientras que muchos fondos y programas de apoyo a las mujeres rurales se centran exclusivamente en el acceso al financiamiento o en la capacitación sin un enfoque específico en la sostenibilidad, este proyecto ofrece una solución completa que promueve el desarrollo económico y la equidad de género al mismo tiempo que se asegura de que las mujeres rurales contribuyan de manera significativa a la lucha contra el cambio climático y

la preservación del medio ambiente. La creación de este fondo es una inversión a largo plazo que puede tener efectos transformadores en las comunidades rurales de Colombia, generando empleo, mejorando las condiciones de vida de las mujeres y protegiendo los recursos naturales para las generaciones futuras.

5.1. Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Iniciativas de financiamiento para emprendimientos verdes en América Latina*. Recuperado de <https://www.iadb.org>.
- Banco Mundial. (2020). *La importancia de la inclusión de las mujeres en el emprendimiento verde en América Latina*. Recuperado de <https://www.worldbank.org>.
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Artículos 13, 43, 79, 80, 333 y demás relevantes*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co>.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2020). *Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2020*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co>.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). (2011). *El papel de la mujer rural en la agricultura y el desarrollo rural*. Recuperado de <http://www.fao.org>.
- Ley 2046 de 2020 - *Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Congreso de la República de Colombia. Recuperado de <https://www.senado.gov.co>.
- Ley 2069 de 2020 - *Ley de Emprendimiento*. Congreso de la República de Colombia. Recuperado de <https://www.senado.gov.co>.
- Ley 2169 de 2021 - *Ley de Acción Climática y la Transición hacia una Economía Baja en Carbono*. Congreso de la República de Colombia. Recuperado de <https://www.senado.gov.co>.
- Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (Colombia). *Políticas de sostenibilidad y cambio climático en el contexto rural colombiano*. Recuperado de <https://www.minambiente.gov.co>.
- ONU Mujeres. (2023). *Informe sobre las brechas de género en acceso a financiamiento en zonas rurales*. Recuperado de <https://www.unwomen.org>.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Colombia). *Políticas públicas para el desarrollo rural y la inclusión de las mujeres rurales en el sector agrícola*. Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co>.
- Unión Europea. *Políticas de apoyo a los emprendimientos verdes y la inclusión de las mujeres en sectores sostenibles*. Recuperado de <https://ec.europa.eu>.
- Universidad Externado de Colombia. (2022-2023). *Análisis de la situación socioeconómica de*

las mujeres rurales en Colombia. Recuperado de <https://www.ueexternado.edu.co>.

6. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

El texto puesto en consideración por los ponentes en la ponencia para para primer debate fue aprobado por la comisión sin existir proposiciones de modificación durante su discusión en la sesión, de la siguiente manera

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 552 DE 2025
CÁMARA**

por medio de la cual se crea el Fondo de Emprendimiento Verde para las Mujeres Rurales como mecanismo de crecimiento económico y otras disposiciones.

**El Congreso de Colombia,
DECRETA:**

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el fondo de emprendimiento verde para las mujeres rurales como una herramienta estratégica para promover el acceso a financiamiento, capacitación y recursos para el desarrollo de proyectos sostenibles que contribuyan a la protección del medio ambiente, la generación de empleo y el fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres rurales.

Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por:

1. Fondo de Emprendimiento Verde para Mujeres Rurales: Es un mecanismo financiero destinado a proporcionar recursos, asistencia técnica y capacitación a mujeres rurales para el desarrollo de proyectos verdes productivos liderados por mujeres en áreas rurales, que promuevan la sostenibilidad ambiental. Estos fondos buscan incentivar la adopción de prácticas ecológicas, el uso de energía renovables, la conservación de recursos naturales, agricultura sostenible, y otros modelos de proyectos que respeten el medio ambiente.

2. Emprendimientos verdes: Son iniciativas que desarrollan productos o servicios que contribuyan a la protección del medio ambiente, la sostenibilidad ambiental y económica y la mitigación del cambio climático. Estos emprendimientos tienen como base la innovación ecológica, utilizando recursos de manera eficiente, reduciendo el impacto ambiental, fomentando el uso de tecnología limpias o prácticas que promuevan la conservación de la biodiversidad, el uso responsable de los recursos naturales y la reducción de residuos y emisiones contaminantes.

3. Emprendimientos verdes de mujeres rurales: Son emprendimientos verdes en los que los cargos de dirección están ocupados por mujeres en al menos un 70%.

4. Mujeres rurales: para efectos de esta ley se aplica la definición contemplada en la Ley 731 de 2002.

Artículo 3º. Creación del Fondo Verde Mujer Rural. Créase el Fondo de Emprendimiento Verde como una cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de proporcionar recursos, asistencia técnica y capacitación a mujeres rurales para el desarrollo de proyectos verdes productivos liderados por mujeres en áreas rurales, que promuevan la sostenibilidad económica y ambiental.

Artículo 4º. Beneficiarias del Fondo. Serán beneficiarias del fondo las mujeres mayores de edad, rurales, campesinas, cabezas de hogar, residentes en Colombia que participen en actividades productivas relacionadas con la agricultura, la pesca, la agroindustria, la artesanía y demás actividades verdes productivas que lleven a la conservación del medio ambiente.

Artículo 5º. Financiación del Fondo Mujer Verde. El Fondo Mujer Verde se financiará con

1. Recursos del Presupuesto General de la Nación
2. Donaciones de organizaciones internacionales de la banca multilateral y recursos no reembolsables con objetivos específicos al cuidado del medio ambiente.
3. Donaciones de organizaciones internacionales de la banca multilateral y recursos no reembolsables con objetivos específicos al impulso económico de mujeres.
4. Donaciones, aportes o contribuciones de entidades privadas o personas naturales.

Artículo 6º. Administración del Fondo de Emprendimiento Verde Mujeres Rurales. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, definirá dentro de sus competencias el comité integrante de la administración, funcionamiento, ejecución y supervisión en el cumplimiento de los planes, proyectos y objetivos establecidos en la presente ley del Fondo de Emprendimiento Verde Mujeres Rurales.

Artículo 7º. Funcionamiento. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes de su entrada en vigencia.

Artículo 8º. Rendición de Cuentas. Para la rendición de cuentas del Fondo de Emprendimiento Verde Mujeres Rurales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente deberán presentar informe detallado anualmente sobre los recursos administrados, ejecutados del Fondo de Emprendimiento Verde Mujeres Rurales ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

Artículo 9º. Vigencia. La presente ley entra en vigencia a partir de su publicación en el *Diario Oficial*.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Después de realizar un análisis del texto suscrito en el numeral anterior se realizan los siguientes ajustes:

Texto original del proyecto de ley.	Texto propuesto para segundo debate.	Justificación
“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE EMPRENDIMIENTO VERDE PARA LAS MUJERES RURALES COMO MECANISMO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y OTRAS DISPOSICIONES”.	“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE EMPRENDIMIENTO VERDE PARA LAS MUJERES RURALES COMO MECANISMO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.	La inclusión de la expresión de “y se dictan” en el título del proyecto de ley responde a un principio de técnica legislativa que busca ampliar y cubrir jurídicamente el alcance normativo del articulado. Sin esta cláusula, dichas normas podrían considerarse extrañas al título y por tanto inconstitucionales según el principio de unidad de materia.

8. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la Ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2033 de 2009, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas, en ese sentido dispuso:

“(…) Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) *Beneficio particular:* aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) *Beneficio actual:* aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) *Beneficio directo:* aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de

consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”

Por otra parte, la ley precitada también define las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en ese sentido se dispuso:

“Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

Parágrafo 1º. *Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.*

Parágrafo 2º. *Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.*

Parágrafo 3º. *Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.”*

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022³, estableciendo que:

“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales,

3 COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: Expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina López.

particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”

También el Consejo de Estado el año 2010⁴ sobre el conflicto de interés se conceptuó:

“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente”.

En consecuencia, se considera que la ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se

podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

En ese sentido, no existe un conflicto de interés por parte de los ponentes del proyecto de ley respecto de las disposiciones que este incluye, toda vez que con el mismo no se genera beneficio alguno que reúna las características dispuestas en la ley para ello, es decir particular, actual y directo.

9. IMPACTO FISCAL

La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-502 de 2007 precisó la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, con la finalidad que dichas normas guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

“El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicite cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno nacional. Las normas contenidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.” (Subrayado fuera de texto original).

En relación a lo anterior, también es importante aclarar que, en la misma jurisprudencia en cita, la Corte Constitucional estableció que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo, recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

⁴ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

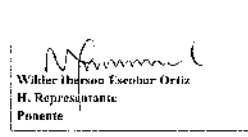
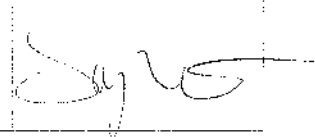
“La Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.” (Subrayado fuera de texto original).

Adicional a lo anterior, el inciso tercero del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, establece que el análisis de impacto fiscal podrá allegarse “en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República” en ese sentido, se somete a consideración la presente ponencia para discusión y aprobación del proyecto de ley en primer debate, el cual puede continuar su trámite en la corporación sin el concepto respectivo emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

10. PROPOSICIÓN.

Por las consideraciones anteriormente expuestas solicito a los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de Ley número 552 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se crea el Fondo de Emprendimiento Verde para las Mujeres Rurales como mecanismo de crecimiento económico y otras disposiciones*, junto con el texto definitivo que se propone a continuación.

 Armando Zubizarra B'Arce H. Representante Coordinador Ponente	 Soray Elena Robayo Becerra H. Representante del Atlántico Ponente
 Wilber Ibáñez Escobar Ortiz H. Representante Ponente	

11. TEXTO QUE SE PROPONE PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 552 DE 2025 CÁMARA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 552 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Fondo de Emprendimiento Verde para las Mujeres Rurales como mecanismo de crecimiento económico y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el Fondo de Emprendimiento Verde para las Mujeres Rurales como una herramienta estratégica para promover el acceso a financiamiento, capacitación y recursos para el desarrollo de proyectos sostenibles que contribuyan a la protección del medio ambiente, la generación de empleo y el fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres rurales.

Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por:

1. **Fondo de Emprendimiento Verde para Mujeres Rurales:** Es un mecanismo financiero destinado a proporcionar recursos, asistencia técnica y capacitación a mujeres rurales para el desarrollo de proyectos verdes productivos liderados por mujeres en áreas rurales, que promuevan la sostenibilidad ambiental. Estos fondos buscan incentivar la adopción de prácticas ecológicas, el uso de energía renovables, la conservación de recursos naturales, agricultura sostenible, y otros modelos de proyectos que respeten el medio ambiente.

2. **Emprendimientos verdes:** Son iniciativas que desarrollan productos o servicios que contribuyan a la protección del medio ambiente, la sostenibilidad ambiental y económica y la mitigación del cambio climático. Estos emprendimientos tienen como base la innovación ecológica, utilizando recursos de manera eficiente, reduciendo el impacto ambiental, fomentando el uso de tecnología limpias o prácticas que promuevan la conservación de la biodiversidad, el uso responsable de los recursos naturales y la reducción de residuos y emisiones contaminantes.

3. **Emprendimientos verdes de mujeres rurales:** Son emprendimientos verdes en los que los cargos de dirección están ocupados por mujeres en al menos un 70%.

4. **Mujeres rurales:** para efectos de esta ley se aplica la definición contemplada en la Ley 731 de 2002.

Artículo 3°. Creación del Fondo Verde Mujer Rural. Créase el Fondo de Emprendimiento Verde como una cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de proporcionar recursos, asistencia técnica y capacitación a mujeres rurales para el

desarrollo de proyectos verdes productivos liderados por mujeres en áreas rurales, que promuevan la sostenibilidad económica y ambiental.

Artículo 4º. Beneficiarias del Fondo. Serán beneficiarias del fondo las mujeres mayores de edad, rurales, campesinas, cabezas de hogar, residentes en Colombia que participen en actividades productivas relacionadas con la agricultura, la pesca, la agroindustria, la artesanía y demás actividades verdes productivas que lleven a la conservación del medio ambiente.

Artículo 5º. Financiación del Fondo Mujer Verde. El Fondo Mujer Verde se financiará con

1. Recursos del Presupuesto General de la Nación
2. Donaciones de organizaciones internacionales de la banca multilateral y recursos no reembolsables con objetivos específicos al cuidado del medio ambiente.
3. Donaciones de organizaciones internacionales de la banca multilateral y recursos no reembolsables con objetivos específicos al impulso económico de mujeres.
4. Donaciones, aportes o contribuciones de entidades privadas o personas naturales.

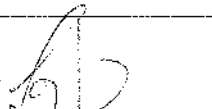
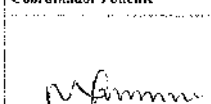
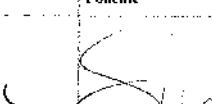
Artículo 6º. Administración del Fondo de Emprendimiento Verde Mujeres Rurales. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, definirá dentro de sus competencias el comité integrante de la administración, funcionamiento, ejecución y supervisión en el cumplimiento de los planes, proyectos y objetivos establecidos en la presente ley del Fondo de Emprendimiento Verde Mujeres Rurales.

Artículo 7º. Funcionamiento. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes de su entrada en vigencia.

Artículo 8º. Rendición de Cuentas. Para la rendición de cuentas del Fondo de Emprendimiento Verde Mujeres Rurales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente deberán presentar informe detallado anualmente sobre los recursos administrados, ejecutados del Fondo de Emprendimiento Verde Mujeres Rurales ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

Artículo 9º. Vigencia. La presente ley entra en vigencia a partir de su publicación en el *Diario Oficial*.

De los honorables Congresistas,

 Armando Zaharain D'Arce H. Representante Coordinador Ponente	 Saray Elena Robayo Bechara H. Representante del Atlántico Ponente
 Wilder Iberson Escobar Ortiz H. Representante Ponente	

CÁMARA DE REPRESENTANTES · COMISIÓN TERCERA ·
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C. 22 de julio de 2025. En la fecha se recibió en esta Secretaría Permanente positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley No. 552 de 2025 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE EMPRENDIMIENTO VERDE PARA LAS MUJERES RURALES COMO MECANISMO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y OTRAS DISPOSICIONES", suscrita por los Honorables Representantes ARMANDO ANTONIO ZAHARAIN D'ARCE, SARAY ELENA ROBAYO BECHARA y WILBER IBERSON ESCOBAR ORTIZ, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaría General,


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Bogotá, D.C. 22 de julio de 2025.

De conformidad con el artículo 163 de la Ley 5ª de 1992, "Reglamento del Congreso autorizando el presente informe".

WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ
PRESIDENTE


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
SECRETARÍA GENERAL

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE
POR LA COMISIÓN TERCERA DE LA
CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN
SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MIÉRCOLES
ONCE (11) DE JUNIO DE DOS MIL
VEINTICINCO (2025)**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 552 DE 2025
CÁMARA**

por medio de la cual se crea el Fondo de
Emprendimiento Verde para las Mujeres Rurales
como mecanismo de crecimiento económico y otras
disposiciones.

**EL CONGRESO DE COLOMBIA,
DECRETA:**

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el fondo de emprendimiento verde para las mujeres rurales como una herramienta estratégica para promover el acceso a financiamiento, capacitación y recursos para el desarrollo de proyectos sostenibles que contribuyan a la protección del medio ambiente, la generación de empleo y el fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres rurales.

Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por:

1. Fondo de Emprendimiento Verde para Mujeres Rurales: Es un mecanismo financiero destinado a proporcionar recursos, asistencia técnica y capacitación a mujeres rurales para el desarrollo de proyectos verdes productivos liderados por mujeres en áreas rurales, que promuevan la sostenibilidad ambiental. Estos fondos buscan incentivar la adopción de prácticas ecológicas, el uso de energía renovables, la conservación de recursos naturales, agricultura sostenible, y otros modelos de proyectos que respeten el medio ambiente.

2. Emprendimientos verdes: Son iniciativas que desarrollan productos o servicios que contribuyan a la protección del medio ambiente, la

sostenibilidad ambiental y económica y la mitigación del cambio climático. Estos emprendimientos tienen como base la innovación ecológica, utilizando recursos de manera eficiente, reduciendo el impacto ambiental, fomentando el uso de tecnología limpias o prácticas que promuevan la conservación de la biodiversidad, el uso responsable de los recursos naturales y la reducción de residuos y emisiones contaminantes.

3. Emprendimientos verdes de mujeres rurales: Son emprendimientos verdes en los que los cargos de dirección están ocupados por mujeres en al menos un 70%.

4. Mujeres rurales: para efectos de esta Ley se aplica la definición contemplada en la Ley 731 de 2002.

Artículo 3º. Creación del Fondo Verde Mujer Rural. Créase el Fondo de Emprendimiento Verde como una cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de proporcionar recursos, asistencia técnica y capacitación a mujeres rurales para el desarrollo de proyectos verdes productivos liderados por mujeres en áreas rurales, que promuevan la sostenibilidad económica y ambiental.

Artículo 4º. Beneficiarias del Fondo. Serán beneficiarias del fondo las mujeres mayores de edad, rurales, campesinas, cabezas de hogar, residentes en Colombia que participen en actividades productivas relacionadas con la agricultura, la pesca, la agroindustria, la artesanía y demás actividades verdes productivas que lleven a la conservación del medio ambiente.

Artículo 5º. Financiación del Fondo Mujer Verde. El Fondo Mujer Verde se financiará con:

1. Recursos del Presupuesto General de la Nación
2. Donaciones de organizaciones internacionales de la banca multilateral y recursos no reembolsables con objetivos específicos al cuidado del medio ambiente.
3. Donaciones de organizaciones internacionales de la banca multilateral y recursos no reembolsables con objetivos específicos al impulso económico de mujeres.
4. Donaciones, aportes o contribuciones de entidades privadas o personas naturales.

Artículo 6º. Administración del Fondo de Emprendimiento Verde Mujeres Rurales. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, definirá dentro de sus competencias el comité integrante de la administración, funcionamiento, ejecución y supervisión en el cumplimiento de los planes, proyectos y objetivos establecidos en la presente ley del Fondo de Emprendimiento Verde Mujeres Rurales.

Artículo 7º. Funcionamiento. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes de su entrada en vigencia.

Artículo 8º. Rendición de Cuentas. Para la rendición de cuentas del Fondo de Emprendimiento Verde Mujeres Rurales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente deberán presentar informe detallado anualmente sobre los recursos administrados, ejecutados del Fondo de Emprendimiento Verde Mujeres Rurales ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

Artículo 9º. Vigencia. La presente ley entra en vigencia a partir de su publicación en el **Diario Oficial**.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. - COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, miércoles once (11) de junio de dos mil veinticinco (2025). En Sesión de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y sin modificaciones, el Proyecto de Ley N° 552 de 2025 CÁMARA, "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE EMPRENDIMIENTO VERDE PARA LAS MUJERES RURALES COMO MECANISMO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y OTRAS DISPOSICIONES", previo anuncio de su votación en Sesión Ordinaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, el día martes veintisiete (27) de mayo de dos mil veinticinco (2025), en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley, siga su curso legal en Segundo Debate, en las Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes./.

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
Presidente


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaría General

ENMIENDAS

ENMIENDA AL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 477 DE 2024 CÁMARA – NÚMERO 16 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas para fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas.

Bogotá D.C., 22 de julio de 2025

Honorable Representante
ANA PAOLA GARCÍA SOTO
PRESIDENTE
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Asunto: Enmienda al Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera al Proyecto de Ley Orgánica No. 477 de 2024 Cámara – No. 016 de 2024 Senado "Por medio de la cual se adoptan medidas para fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas"

Respetada Presidenta,

De manera respetuosa, en atención a la designación como ponentes mediante radicado C.P.C.P.3.1-956-2025 nos permitimos presentar enmienda al texto publicado en Gaceta 388/2025. La corrección propuesta no modifica el propósito original del legislador, pero sí subsana disposiciones inexactas que fueron identificadas durante diversos espacios de discusión con otros miembros de la Comisión Primera. En tal sentido, presentamos a continuación el texto corregido para que sea puesto a consideración de los honorables representantes a la cámara:

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 477 DE 2024 CÁMARA – No. 016 DE 2024 SENADO

“Por medio de la cual se adoptan medidas para fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. El objeto de la presente ley es adoptar medidas dirigidas a fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas mediante la modificación de las nomenclaturas y de los requisitos generales de los cargos, de manera que se promueva una mayor eficiencia en la labor legislativa.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 388 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 388. Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas. Cada Congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una Unidad de Trabajo a su servicio, integrada por no más de 10 empleados y/o contratistas. Para la provisión de estos cargos cada Congresista postulará, ante el Director Administrativo de la respectiva cámara, el candidato para su libre nombramiento y remoción o para su vinculación por contrato.

La Planta de Personal de cada Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas se conformará dentro de las posibilidades que permite la combinación de rangos y nominaciones señalados en este artículo a escogencia de: respectivo Congresista.

El valor de la remuneración mensual de la Unidad de Trabajo Legislativo no podrá sobrepasar el valor de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales para cada unidad. Los empleos de la Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas tendrán la siguiente nomenclatura y escala de remuneración:

DENOMINACIÓN	REQUISITOS	REMUNERACIÓN (En salarios mínimos legales mensuales)
ASISTENTE I	Bachiller	3 (tres)
ASISTENTE II	Bachiller con doce (12) meses de experiencia o título de formación técnica profesional o título de formación tecnológica.	4 (cuatro)
PROFESIONAL I	Título profesional	3 (Tres)
PROFESIONAL II	Título profesional y seis (6) meses de experiencia profesional	4 (Cuatro)
PROFESIONAL III	Título profesional y doce (12) meses de experiencia profesional	5 (Cinco)
PROFESIONAL IV	Título profesional y veinticuatro (24) meses de experiencia profesional	6 (seis)

ASESOR I	Título profesional y treinta y seis (36) meses de experiencia profesional	8 (ocho)
ASESOR II	Título profesional, título de postgrado y veinticuatro (24) meses de experiencia profesional	9 (nueve)
ASESOR III	Título profesional, título de postgrado y treinta y seis (36) meses de experiencia profesional	10 (diez)
ASESOR IV	Título profesional, título de postgrado en la modalidad de maestría y cuarenta y ocho (48) meses de experiencia profesional	11 (once)
ASESOR V	Título profesional, título de postgrado en la modalidad de maestría y sesenta (60) meses de experiencia profesional	12 (doce)
ASESOR VI	Título profesional, título de postgrado en la modalidad de maestría y setenta y dos (72) meses de experiencia profesional	13 (trece)
ASESOR VII	Título profesional, título de postgrado en la modalidad de maestría y ochenta y cuatro (84) meses de experiencia profesional	14 (catorce)
ASESOR VIII	Título profesional, título de postgrado en la modalidad de maestría y noventa y seis (96) meses de experiencia profesional	15 (quince)

El Congresista deberá presentar mensualmente el informe de novedades que se hayan presentado dentro de la Unidad de Trabajo Legislativo a fin de ser tenido en cuenta por la Dirección Administrativa al momento de elaborar o presentar cambios en la nómina

La certificación de cumplimiento de labores de los empleados y/o contratistas de la Unidad de Trabajo Legislativo, será expedida por el respectivo Congresista.

Parágrafo 1. Cuando se trate de la calidad de Asesor, podrá darse la vinculación por virtud de contrato de prestación de servicios debidamente celebrado. El Congresista podrá solicitar a

la autoridad nominadora que disponga la iniciación de las labores contratadas desde el mismo momento de la designación del Asesor.

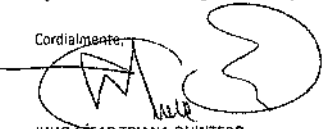
En el evento de vinculación mediante contrato de prestación de servicios, no se considerarán prestaciones sociales en el valor del contrato celebrado, ni habrá lugar al reconocimiento o reclamación de ellas.

Parágrafo 2. Para las equivalencias entre estudios y experiencia se tendrá en cuenta la normatividad vigente aplicable por el Departamento Administrativo de la Función Pública para los empleos públicos.

Parágrafo 3. Los empleados de las Unidades de Trabajo Legislativo que cambien de congresista y continúen laborando sin interrupción en el Congreso de la República o cuya desvinculación no supere los 15 días hábiles, no se les liquidará las prestaciones sociales quedando sin solución de continuidad.

Artículo 3°. Vigencia y derogatorias. La presente ley entrará en vigencia a partir de la siguiente elección del Congreso de la República.

Cordialmente,



JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara
Departamento del Huila

CONTENIDO

Gaceta número 1197 - miércoles, 23 de julio de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 641 de 2025 Cámara, 296 de 2024 Senado, por la cual se establece un marco normativo para la regulación de las actividades de alto riesgo que desarrollan los integrantes del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional, con el fin de garantizar su seguridad y salud en el trabajo, y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de ponencia para segundo debate, textos aprobados y texto propuesto del Proyecto de Ley número 552 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crea el Fondo de Emprendimiento Verde para las Mujeres Rurales como mecanismo de crecimiento económico y otras disposiciones. 18

ENMIENDAS

Enmienda al Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera al Proyecto de Ley Orgánica número 477 de 2024 Cámara – número 16 de 2024 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas. 28