



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° 180

Bogotá, D. C., miércoles, 26 de febrero de 2025

EDICIÓN DE 12 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 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., 25 de febrero de 2025.

Nadia Georgette Bel Scaff
Presidenta
Comisión Séptima Constitucional
Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 296/2024 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"

Cumpliendo con la designación y las instrucciones dispuestas por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República y de conformidad con los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos, rendir informe de ponencia positivo al Proyecto de Ley No. 296/2024 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"

Atentamente,

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNANDEZ
Coordinador Ponente
Senador de la República

OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA
Ponente
Senador de la República

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
Ponente
Senador de la República

CONTENIDO DE LA PONENCIA

Tabla de contenido

I. Trámite Legislativo.....	3
II. Objeto y Contenido del Proyecto.....	3
III. Comparativo con la legislación actual	4
IV. Marco legal.....	8
V. Justificación de la Iniciativa.....	11
Alto riesgo y vulneración de derechos del personal penitenciario.....	11
El impacto del trabajo emocional en los funcionarios del INPEC.....	12
El agotamiento emocional y el síndrome de burnout en los funcionarios del INPEC	13
El desconocimiento de las condiciones laborales del personal penitenciario.....	14
Análisis De Conveniencia del Proyecto de Ley 296 de 2024 Senado.....	15
Desarrollos jurisprudenciales y 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 y Administrativos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC.....	22
Referencias.....	23
VIII. Conceptos de las entidades	25
IX. Impacto Fiscal	31
X. Pliego de modificación	32
X. Conflictos de interés	40
X. Proposición	42
XI. Texto propuesto	43

I. Trámite Legislativo

El Proyecto de Ley No. 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”, 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 No. 1882 de 2024.

Mediante comunicación CSP-CS-1375-2024 del 6 de noviembre de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima, en cabeza de la senadora Nadia Blel Scaff (Presidenta) y la senadora Berenice Bedoya Pérez (Vicepresidenta), designó como coordinador ponente al senador Miguel Ángel Pinto Hernández, y como ponentes a los senadores Omar de Jesús Restrepo Correa y Honorio Miguel Henríquez Pinedo.

II. Objeto y Contenido del Proyecto

El Proyecto de Ley No. 296 de 2024 Senado tiene como propósito 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 del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), con el fin que en el marco de Sistema Integral de Seguridad Social en Pensiones se compense la pérdida de expectativa de vida saludable que se provoca en ejercicio de la ocupación, además de dar continuidad al marco regulatorio en materia pensional aplicable a estos servidores públicos, a partir del Decreto Ley 2090 de 2003.

En este sentido, el articulado del proyecto desarrolla aspectos fundamentales como:

- Definición y caracterización de ocupaciones de alto riesgo del personal del INPEC, precisando que estas incluyen aquellas labores que implican una disminución de la expectativa de vida saludable, la necesidad de retiro de las funciones laborales por su impacto en la salud física y mental del trabajador. Esto en razón de los riesgos asociados a la vigilancia y custodia de personas privadas de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios.
- Ámbito de aplicación, estableciendo que la norma cubre a todos los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del INPEC, ya sea que inicien sus labores o que actualmente desempeñen actividades de alto riesgo, siempre que estas impliquen una afectación significativa a su salud o condiciones laborales.
- Requisitos y condiciones para acceder a la pensión especial de vejez, determinando que los beneficiarios deberán haber cumplido un mínimo de veinte (20) años de servicio o acreditar un número mínimo de 1.029 semanas de cotización, sin exigencia de edad, en reconocimiento de la naturaleza de su labor.

- Determinación del monto de la cotización especial, fijando que este será el establecido en la Ley 100 de 1993, con diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador, en atención a la exposición al alto riesgo.
- Cálculo del ingreso base de liquidación, estableciendo que el monto de la pensión especial de vejez será equivalente al 75% del salario base del último año laborado.
- Impacto en la seguridad laboral, al reconocer las condiciones de riesgo social, físico, biológico, psicosocial y ergonómico a las que están expuestos los funcionarios del INPEC, y la incidencia de estos factores en la generación de enfermedades laborales y en la reducción de la expectativa de vida saludable.
- Vigencia y derogatorias, estableciendo que la presente ley regirá a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Este proyecto responde a la necesidad de garantizar condiciones dignas de retiro y seguridad laboral a los funcionarios del INPEC, reconociendo el carácter de alto riesgo inherente a su labor, en cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia y en concordancia con las normas del Sistema General de Pensiones y el Sistema de Riesgos Laborales.

Contenido del Proyecto Ley

El Proyecto cuenta con 8 artículos incluida la vigencia, a continuación, se realiza una breve explicación.

Artículo 1	Objeto de la Ley, estableciendo el marco normativo de alto riesgo para desarrollan los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional
Artículo 2	Incluye el ámbito de aplicación y lo limita a los integrantes que realizan actividades de alto riesgo.
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.
Artículo 8	Determina la vigencia a partir de su publicación.

III. Comparativo con la legislación actual

Legislación Actual (Decreto 2090 de 2003)	Propuesta del Proyecto de Ley 296 de 2024 Senado	Explicación
Artículo 1º. Definición y campo de aplicación. El presente decreto se aplica a todos los trabajadores que laboran en	Artículo 1. Objeto de la ley: La presente ley tiene por objeto establecer un marco normativo para la regulación	El Decreto 2090 de 2003 aplica a todos los trabajadores en actividades de alto

actividades de alto riesgo, entendiéndose por actividades de alto riesgo aquellas en las cuales la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.	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	riesgo, incluyendo el personal del INPEC. Mientras que el proyecto se aplica exclusivamente a los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria
Artículo 2º. Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador. Se consideran actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores las siguientes: 1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos. 2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud de salud ocupacional. 3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes. 4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas. 5. En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad	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	El Decreto 2090 de 2003 considera actividades de alto riesgo aquellas que disminuyen la expectativa de vida, incluyendo la custodia y vigilancia penitenciaria. Mientras que el proyecto reafirma que la custodia y vigilancia penitenciaria es una actividad de alto riesgo, dada la exposición constante a peligros físicos y psicosociales.

Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes.		
6. En los Cuerpos de Bomberos, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios.		
7. En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública.		
Artículo 3º. Pensiones especiales de vejez. Los afiliados al Régimen de Prima Media con prestación definida del Sistema General de Pensiones, que se dediquen en forma permanente al ejercicio de las actividades indicadas en el artículo anterior, durante el número de semanas que corresponda y efectúen la cotización especial durante por lo menos 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 4. 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 setecientos (700) semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión especial de vejez, cuando reúnan los requisitos de edad	A pesar de tener una redacción a patentemente disímil, el efecto práctico es el mismo, teniendo que el proyecto de ley se refiere exclusivamente al personal del Inpec.

	establecidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.	
<p>Artículo 4º. Condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial de vejez. La pensión especial de vejez se sujetará a los siguientes requisitos:</p> <p>1. Haber cumplido 55 años de edad.</p> <p>2. Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, al que se refiere el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9º de la Ley 797 de 2003.</p> <p>La edad para el reconocimiento especial de vejez se disminuirá en un (1) año por cada (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el Sistema General de Pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.</p>	<p>Artículo 5. Condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial de vejez. La pensión especial de vejez se sujetará a los siguientes requisitos:</p> <p>1. Haber cumplido veinte (20) años de servicio continuo o discontinuos, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, sin tener en cuenta su edad. (Revisar diferenciación de género).</p> <p>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.</p>	<p>A diferencia del Decreto 2090 de 2003 que establece una edad mínima, el proyecto permite acceder al beneficio a cualquier edad siempre y cuando se cumplan 20 años de servicio en el Inpec y así mismo, reduce el número de semanas de las 1300 obligatorias en el sistema a 1029, correspondiente a esos 20 años.</p>
<p>Artículo 5º. Monto de la cotización especial. El monto de la cotización especial para las actividades de alto riesgo es el previsto en la Ley 100 de 1993, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador.</p>	<p>ARTICULO 6. 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.</p>	<p>No hay modificación.</p>
<p>Artículo 32 de la Ley 2381 de 2024.</p>	<p>ARTÍCULO 7. Índice de Base de Liquidación: El índice de la Base de Liquidación, será del 75% de</p>	<p>La propuesta legislativa establece el último año de salario como el promedio para calcular</p>

Ley 797 de 2003. El artículo 17 de la Ley 797 de 2003 ordenó facultades extraordinarias al Presidente de la República de la siguiente manera:

Artículo 17. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese por seis (6) meses al Presidente de la República de facultades extraordinarias para: (...)

(...)2. Expedir o modificar las normas relacionadas con el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo y en particular para modificar y dictar las normas sobre las condiciones, requisitos y beneficios, incluyendo la definición de alto riesgo, conforme a estudios y criterios actuariales de medición de disminución de expectativa de vida saludable y ajustar las tasas de cotización hasta en 10 puntos, siempre a cargo del empleador, con el objeto de preservar el equilibrio financiero del sistema.(...)

Decreto Ley 2090 de 2003. Este Decreto dispuso un régimen especial para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo para la salud o que disminuyen la expectativa de vida saludable. Allí, en su parte motiva se estableció lo siguiente:

Que de conformidad con el artículo 17 de la Ley 797 de 2003, corresponde al Presidente de la República expedir o modificar el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo, y en particular, definir las condiciones, requisitos y beneficios, aplicables a dichos trabajadores, así como ajustar las tasas de cotización hasta en 10 puntos a cargo del empleador; ¿Que de conformidad con los estudios realizados se han determinado como actividades de alto riesgo para el Sistema General de Pensiones aquellas que generan por su propia naturaleza la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador, independiente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo; Que el beneficio conferido a los trabajadores de que trata el presente decreto consiste en una prestación definida consistente en acceder al beneficio pensional a edades inferiores a las establecidas para la generalidad de los trabajadores, en atención a la reducción de vida saludable a la que se ven expuestos y a la mayor cotización pagada por los empleadores.(...)

Normas Administrativas

Decreto 2655 de 2014. Este decreto, según lo autorizaba el Decreto 2090 de 2003, ampliaba la vigencia del régimen especial de pensiones para las actividades de alto riesgo para la salud. Esta ampliación de la vigencia se hizo hasta el año 2024, año en el cual, de no existir otra consideración legal, desaparecería dicho régimen.

Resolución 6072 del 2024, del Ministerio de Trabajo. Por medio de la cual se establece la aplicación de los criterios de la Corte Constitucional en cuanto a la continuidad de los derechos y garantías de los trabajadores que desarrollan actividades de alto riesgo contemplados en el Decreto 2090 de 2003, para la pensión especial de vejez.

Se establece un promedio de los últimos 10 años laborados para el cálculo del IBL y una fórmula que según las semanas permite que el monto de la pensión sea entre el 65% y un 80% del IBL.	lo devengado durante el último año.	el IBL y este en una tasa fija del 75% a diferencia del rango que estableció la reforma pensional de 2024.
---	-------------------------------------	--

IV. Marco legal

Leyes

Ley 100 de 1993.
El artículo 136 estableció en su momento:

Facultades Extraordinarias. De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados desde la fecha de publicación de la presente Ley para: (...)

(...) 2. Determinar, atendiendo a criterios técnico-científicos y de salud ocupacional, las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, que requieran modificación en el número de semanas de cotización y el monto de la pensión. Las demás condiciones y requisitos para acceder a la pensión, se regirán por las disposiciones previstas en esta Ley, sin desconocer derechos adquiridos y en todo caso serán menos exigentes. Quedando igualmente facultado para armonizar y ajustar las normas que sobre pensiones rigen para los aviadores civiles y los periodistas con tarjeta profesional.

Esta facultad incluye la de establecer los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador y el trabajador, según cada actividad. (...)

El Artículo 140 de la Ley 100 de 1992 cita que:

Artículo 140. Actividades de alto riesgo de los servidores públicos. De conformidad con la Ley 4a. de 1992, el Gobierno Nacional expedirá el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos. Se consideraran para este efecto como actividades de alto riesgo para el trabajador aquellas que cumplen algunos sectores tales como el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria. Todo sin desconocer derechos adquiridos.

El Gobierno Nacional establecerá los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador, o del empleador y el trabajador, según cada actividad.

Jurisprudencia

Sentencia C-1125 de 2004.

(...) ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO- Competencia para regulación En virtud de la cláusula general de competencia corresponde al legislador ordinario regular lo relativo a la clasificación y determinación de las actividades de alto riesgo. No obstante, y de manera excepcional, tal como ocurre en este caso, el Congreso puede, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150, numeral 10, de la Carta Política, facultar al Presidente de la República para que dentro de un plazo determinado realice esa tarea. (...)

Sentencia C-030 de 2009

Si bien el Legislador estableció dos regímenes pensionales con características propias en los que las condiciones para el reconocimiento de la pensión difieren sustancialmente, la pensión especial por actividades de alto riesgo contemplada en el Decreto 2090 de 2003 y en la Ley 860 del mismo año, exige como requisitos tanto una edad mínima como un determinado número de semanas cotizadas, resultando claro que los requisitos para su reconocimiento sólo los consagra el Régimen de Prima Media con Prestación Definida. Así, teniendo en cuenta el amplio margen de configuración que tiene el Legislador en esta materia, resulta razonable que en las disposiciones acusadas sólo se consagre la pensión especial por actividades de alto riesgo a aquellas personas que se encuentren afiliadas al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de donde resulta que el término de 3 meses para trasladarse de régimen pensional, previsto en el artículo 9 del Decreto 2090 de 2003 y el artículo 2 de la Ley 860 de 2003, se consagró como una ventaja para aquellas personas que ejercían actividades de alto riesgo en la fecha de expedición de las respectivas normas y quisieran trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida para ser beneficiarios de la pensión especial, ya que podrían cambiarse de régimen sin necesidad de cumplir los términos de permanencia contemplados en el literal e del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

Sentencia T-042 de 2010

(...)En la sentencia C-1125 de noviembre 9 de 2004, M. P. Jaime Córdoba Triviño, se definió qué es una actividad de alto riesgo, para así determinar quiénes tienen derecho a la pensión especial de vejez. Se indicó entonces que "las actividades determinadas como de alto riesgo son aquellas que generan por su propia naturaleza la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador, independientemente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo. El beneficio que se confiere a ese grupo de trabajadores consiste en acceder a la pensión a edades inferiores a la generalidad de los trabajadores".(...)

Sentencia C- 853 de 2013

ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO-Competencia del legislador para su clasificación. De conformidad con la Constitución, esta función corresponde al legislador, con base en la cláusula general de competencia, pero, excepcionalmente, como ocurre en este caso, faculta al Presidente de la República, de conformidad con el numeral

<p>10., del artículo 150 de la Constitución, para que dentro de determinado plazo y bajo ciertos límites, haga la respectiva clasificación.</p> <p>Sentencia T-315/15. <i>(...)La pensión especial de vejez para actividades de alto riesgo se encuentra actualmente regulada en el Decreto 2090 de 2003 y fue diseñada para amparar el riesgo de vejez que corren los trabajadores afiliados al régimen de prima media con prestación definida que ejercen permanentemente una labor que, por la peligrosidad que le es inherente, e independientemente de las condiciones en las que se ejecute, les ocasiona un desgaste orgánico prematuro, reduciendo su expectativa de vida saludable, u obligándolos a retirarse de las funciones laborales que desempeñan. El artículo 3° del Decreto 2090 de 2003 fijó un monto mínimo de cotizaciones relacionadas, equivalente a setecientas (700) semanas, las cuales pueden ser continuas o discontinuas.(...) (...)Sin embargo, según lo ha dispuesto la Sala Plena y las distintas Salas de Revisión de la Corte Constitucional, así como la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, si el empleador omite realizar el pago de este porcentaje adicional, o si se retrasa en su pago, el trabajador no tiene por qué sufrir las consecuencias negativas de dicha omisión. Al empleado se le descuentan estas sumas directamente de su salario mensual y no resulta justo que se vea privado de la pensión por una falta completamente ajena a su voluntad, imputable directamente a su empleador en los términos del artículo 22 de la Ley 100 de 1993, y por la cual éste debe responder. Por consiguiente, si el empleador no cancela a tiempo la cotización especial, la entidad administradora de pensiones a la que se encuentra afiliado el solicitante debe asumir la obligación pensional, no pudiendo excusarse en la omisión del empleador porque la legislación nacional le ha otorgado diversos mecanismos para cobrar y sancionar la cancelación extemporánea de dichos aportes. (...).</i></p> <p>V. Justificación de la Iniciativa El Proyecto de Ley 296 de 2024 Senado busca regular las condiciones para acceder al beneficio de pensión anticipada para ocupaciones de alto riesgo del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional del INPEC, estableciendo un régimen especial de protección laboral y pensional. Su fundamento radica en el reconocimiento de las condiciones laborales extremas que enfrentan estos trabajadores, las cuales generan afectaciones físicas, psicosociales y emocionales que justifican la adopción de un régimen especial de protección laboral y pensional.</p> <p>Alto riesgo y vulneración de derechos del personal penitenciario El personal de custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) en Colombia enfrenta condiciones laborales que no solo son adversas, sino que también constituyen un alto riesgo para su integridad física y mental. Estas condiciones</p>	<p>incluyen largas jornadas laborales, exposición constante a situaciones de violencia y la necesidad de mantener un control emocional riguroso para preservar el orden dentro de los establecimientos penitenciarios.</p> <p>Un estudio realizado por Gómez Sanabria y Rodríguez Romero (2009) en un establecimiento penitenciario de Bucaramanga identificó múltiples factores de riesgo psicosocial que afectan a los funcionarios del INPEC. Estos factores abarcan desde la sobrecarga de trabajo y la falta de apoyo organizacional hasta la exposición a situaciones de violencia y agresión por parte de los internos. La investigación concluye que la exposición constante a estos factores puede desencadenar problemas de salud mental, como estrés crónico, ansiedad y depresión, además de afectar negativamente el desempeño laboral y la calidad de vida de los funcionarios.</p> <p>Además de los riesgos psicosociales, los funcionarios penitenciarios están expuestos a riesgos físicos significativos. La naturaleza de su trabajo los coloca en situaciones donde las agresiones físicas son una amenaza constante. Según el documento "Riesgos laborales en el entorno penitenciario y carcelario" del INPEC (2022), los trabajadores pueden ser víctimas de agresiones físicas y verbales debido a la naturaleza del trabajo que realizan, lo que representa un riesgo público inherente a sus funciones.</p> <p>La combinación de estos factores de riesgo físico y psicosocial no solo afecta la salud y el bienestar de los funcionarios, sino que también constituye una vulneración de sus derechos fundamentales. La exposición constante a condiciones laborales adversas sin las medidas de protección adecuadas puede ser considerada una forma de trato cruel, inhumano o degradante, lo cual está en contravención de los principios establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Es imperativo que se reconozca la labor de los funcionarios penitenciarios como una actividad de alto riesgo y se implementen políticas públicas que garanticen su protección, bienestar y el respeto pleno de sus derechos humanos.</p> <p>El impacto del trabajo emocional en los funcionarios del INPEC El trabajo emocional se refiere al proceso mediante el cual los empleados gestionan sus emociones para cumplir con las expectativas organizacionales, especialmente en roles que implican interacción constante con otras personas. En el contexto penitenciario, los funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) en Colombia enfrentan desafíos significativos en este ámbito debido a la naturaleza de su labor.</p> <p>Un estudio realizado por Cuéllar Torres et al. (2019) en la ciudad de Popayán evidenció que los funcionarios del INPEC presentan niveles medios de agotamiento emocional. Los autores señalan que "se puede afirmar que existe un nivel medio de agotamiento emocional en los funcionarios del Instituto Penitenciario y Carcelario INPEC de la ciudad de Popayán" (Cuéllar Torres et al., 2019, p. 41). Este agotamiento emocional es una manifestación directa del trabajo emocional constante que estos profesionales deben realizar para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos penitenciarios.</p> <p>La gestión continua de las emociones en un entorno tan exigente puede conducir al desarrollo del síndrome de burnout, caracterizado por agotamiento emocional, despersonalización y una</p>
<p>disminución en la realización personal. Según un informe de la Escuela Penitenciaria Nacional (2023), "el síndrome de Burnout (SB) o 'síndrome del trabajador quemado' es el nivel más grave del estrés laboral donde el trabajador presenta sensación de agotamiento generalizado físico, mental y emocional relacionado con el ámbito laboral" (Escuela Penitenciaria Nacional, 2023, p. 1). Este síndrome no solo afecta la salud mental y física de los funcionarios, sino que también puede impactar negativamente en la calidad del servicio penitenciario y en la seguridad de las instituciones.</p> <p>Además, la exposición constante a situaciones estresantes y la necesidad de regular las emociones pueden generar una disonancia emocional, donde existe una discrepancia entre las emociones sentidas y las expresadas. Esta disonancia puede intensificar el estrés y contribuir al desgaste profesional. Como lo indica Moreno et al. (2009), "la disonancia emocional se refiere al conflicto entre las emociones realmente sentidas por el individuo y las emociones que debe expresar debido a las demandas del rol laboral" (Moreno et al., 2009, p. 65). En el contexto del INPEC, esta disonancia es particularmente relevante, dado que los funcionarios deben proyectar una imagen de control y autoridad, incluso en situaciones de alta tensión emocional.</p> <p>En resumen, el trabajo emocional en los funcionarios del INPEC tiene un impacto significativo en su bienestar psicológico y físico. La naturaleza de su labor exige una gestión constante de las emociones, lo que puede conducir al agotamiento emocional y al desarrollo del síndrome de burnout. Es crucial que se implementen estrategias de apoyo psicológico y programas de intervención que aborden estos desafíos, con el fin de promover la salud mental y el bienestar de estos profesionales.</p> <p>El agotamiento emocional y el síndrome de burnout en los funcionarios del INPEC El agotamiento emocional y el síndrome de burnout son fenómenos prevalentes entre los funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) en Colombia, debido a las exigentes condiciones laborales a las que están sometidos. El síndrome de burnout se caracteriza por tres dimensiones principales: agotamiento emocional, despersonalización y una reducida realización personal en el trabajo. Estas dimensiones afectan significativamente la salud mental y el desempeño laboral de los profesionales en entornos penitenciarios.</p> <p>Un estudio realizado por Cuéllar Torres, Fajardo Díaz y Villaquirán Vargas (2019) evaluó el nivel de agotamiento emocional en funcionarios del INPEC en la ciudad de Popayán. Los resultados indicaron que "el cuerpo de custodia y vigilancia obtuvo 23 puntos y el cuerpo administrativo 20 puntos, ubicándolos en un nivel medio" de agotamiento emocional (Cuéllar Torres et al., 2019, p. 12). Este nivel medio sugiere una presencia significativa de estrés laboral que podría evolucionar hacia un burnout más severo si no se implementan intervenciones adecuadas.</p> <p>La Escuela Penitenciaria Nacional (2023) destaca que el síndrome de burnout es "el nivel más grave del estrés laboral donde el trabajador presenta sensación de agotamiento generalizado físico, mental y emocional relacionado con el ámbito laboral" (Escuela Penitenciaria Nacional, 2023, p. 1). Este agotamiento generalizado puede llevar a una</p>	<p>disminución en la calidad del trabajo, afectando tanto al individuo como al entorno laboral en general.</p> <p>Además, un estudio de Cardona Patiño (2021) sobre la calidad de vida laboral y los factores de riesgo psicosocial en funcionarios del INPEC señala que "la calidad de vida laboral se relaciona con la satisfacción de los trabajadores con el ambiente en el que desempeñan sus funciones" (Cardona Patiño, 2021, p. 17). Una percepción negativa del ambiente laboral puede exacerbar los síntomas de agotamiento emocional y contribuir al desarrollo del síndrome de burnout. La exposición constante a situaciones de alta tensión, la sobrecarga laboral y la falta de apoyo organizacional son factores que incrementan el riesgo de desarrollar burnout en los funcionarios penitenciarios.</p> <p>El desconocimiento de las condiciones laborales del personal penitenciario El trabajo de los funcionarios penitenciarios en Colombia ha sido históricamente invisibilizado y subvalorado, a pesar de su relevancia en el sistema de justicia y seguridad del país. Esta falta de reconocimiento se refleja en la escasa atención mediática y académica hacia sus condiciones laborales y los desafíos que enfrentan diariamente.</p> <p>Un estudio realizado por Penal Reform International (2013) destaca que "el personal de prisiones está en contacto con los individuos reclusos diariamente y su influencia sobre cómo estos últimos experimentan su detención no puede ser subestimada" (p. 1). A pesar de esta interacción constante y de su papel crucial en la rehabilitación y reintegración de las personas privadas de la libertad, los funcionarios penitenciarios a menudo operan en condiciones precarias, con recursos limitados y una sobrecarga laboral significativa.</p> <p>La percepción social del trabajo penitenciario también contribuye a la desvalorización de estos profesionales. Según un artículo publicado en la Revista Análisis (2022), "poco se conoce acerca de la percepción que tienen las personas privadas de la libertad sobre los procesos a los cuales son vinculados para su resocialización" (p. 2). Esta falta de información y comprensión por parte del público general perpetúa estigmas y prejuicios hacia el personal penitenciario, minimizando la importancia de su labor y dificultando la implementación de políticas públicas que mejoren sus condiciones de trabajo.</p> <p>Además, la normativa vigente, como la Ley 65 de 1993, se centra principalmente en la resocialización de los internos, pero ofrece lineamientos limitados respecto a las condiciones laborales del personal penitenciario. Esta carencia de directrices claras puede conducir a interpretaciones inconsistentes y a la aplicación desigual de políticas laborales dentro de los establecimientos carcelarios.</p> <p>Así, el desconocimiento y la subvaloración de las condiciones laborales del personal penitenciario en Colombia no solo afectan el bienestar de estos profesionales, sino que también impactan negativamente en la eficacia del sistema penitenciario en su conjunto. Es imperativo que se realicen estudios más profundos y se promueva una mayor visibilidad de su labor para garantizar el reconocimiento y la mejora de sus condiciones de trabajo.</p>

<p>Análisis De Conveniencia del Proyecto de Ley 296 de 2024 Senado.</p> <p>a. Criterios Técnicos - Científicos En Materia De Salud Ocupacional.</p> <p>El Decreto con Fuerza de Ley 2090 DE 2003, <i>Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades</i>, señala como actividades de alto riesgo en Colombia las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos. 2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud de salud ocupacional. 3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes. 4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas. 5. En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes. 6. En los Cuerpos de Bomberos, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios. 7. En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública." <p>Sin embargo, existe evidencia científica que determina las razones por las cuales los trabajadores dedicados a la custodia y vigilancia deben considerarse como una labor de alto riesgo, y de manera diferenciada a las demás actividades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carga Emocional Y Afectación De Los Ritmos Cardiacos. Para el caso de los trabajadores encargados de la vigilancia y custodia en Colombia, vale la pena retomar lo mencionado por Martínez (2001), quien establece las características del trabajo con 	<p>carga emocional, concluyendo que por las características de su tarea, los guardianes podrían presentar altas cargas emocionales generadas por la atención y contención de la población privada de la libertad, así como por los esquemas de turnos de trabajo, los cuales podrían afectar los ritmos circadianos. No obstante, existe una dificultad para verificar esta información, debido a que no se cuenta con mediciones estandarizadas que permitan relacionar la presencia de factores de riesgo psicosocial y si éstos han afectado la salud mental de los trabajadores.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estrés Laboral, Alienación, Depresión Y Síndrome De Burnout. Respecto a los trabajadores que realizan labores de custodia y vigilancia de personas privadas de la libertad, cobran relevancia los hallazgos reportados en la literatura, que evidencian la relación entre el estrés laboral, el burnout y la depresión, donde el trabajo, pese a que es una forma indispensable de llevar una vida digna, también se convierte en una fuente de estrés por variadas razones. Según Iacoviades, Fountoulakis, Kaprinis & Kaprinis (2003), las causas más comunes vinculadas al agotamiento profesional o burnout son los sentimientos de control inadecuado sobre el trabajo, las esperanzas y expectativas frustradas y el sentimiento de perder el significado de la vida. Los mismos autores distinguen entre "estrés laboral", "fatiga", "alienación" o "depresión" como entidades separadas, que, aunque comparten varias características cualitativas, pueden afectar todos los aspectos del funcionamiento del individuo y tienen un efecto perjudicial en las relaciones interpersonales y familiares, ya que conducen a una actitud negativa hacia la vida en general. Estos hallazgos coinciden con los de otros autores quienes reafirman que el síndrome de burnout aparece como consecuencia de las condiciones laborales y las exigencias que el entorno conlleva, siendo el contexto laboral penitenciario uno de los más propensos (Bringas, Fernández, Álvarez, Martínez y Rodríguez, 2015). • Síndrome De Agotamiento. Estos hallazgos se han visto corroborados en los estudios de Clemente, Reig-Botell y Coloma (2015), quienes al evaluar en oficiales correccionales aspectos como el síndrome de agotamiento, la satisfacción laboral, la armonía trabajo-familia, la ambigüedad de roles y el conflicto de roles, encontraron una asociación significativa entre la respuestas negativas en estos aspectos, con la cantidad de tiempo en sus puestos de trabajo, a excepción del del síndrome de agotamiento, que se presentaba independientemente de esta condición. • Valores Predictivos. En esta misma línea, han sido estudiadas las diferencias respecto a la salud (síntomas somáticos, ansiedad/insomnio, disfunción social y depresión grave) con relación al síndrome de burnout en funcionarios de ambos sexos que laboraban en establecimientos penitenciarios, identificando valores predictivos
<p>de los factores de burnout sobre los diferentes niveles de salud (Bringas C, Fernández A, Álvarez E, Martínez A, Rodríguez, 2015). Estudios similares realizados con funcionarios penitenciarios dan cuenta del burnout pronosticado por las características de la tarea tales como que sea tediosa o aburrida (Topa, Lisboa, Palaci & Morales, 2005), lo que confirma hallazgos previos de que el tedio es un predictor del síndrome (Wallace & Brinkerhoff, 1991; Barber & Iwai, 1996 se citó en Topa et al., 2005).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Síntomas De Salud Mental. Por otra parte, se ha encontrado que niveles bajos de apoyo y recompensa y niveles altos de esfuerzo y sobrecompromiso están asociados con mayor presencia de síntomas de salud mental en oficiales penitenciarios, especialmente en quienes habrían experimentado alguna discrepancia entre las demandas del trabajo y las recompensas, mostrando un marcado aumento en el riesgo de depresión en comparación con sus homólogos que no percibieron estar en una condición de angustia (distress) (Garbarino, Cuomo, Chiorri & Magnavita, 2013). Otros hallazgos, dan cuenta de la exposición a responsabilidades laborales únicas y a riesgos significativos de lesiones y enfermedades en los oficiales correccionales, relacionados con violencia en el lugar de trabajo como la causa primaria de lesiones tanto fatales como no fatales y los eventos de traslado junto con las reacciones corporales como las principales causas de lesiones ocupacionales (Kondaa, Reichardt & Tiesmana, 2012). • Trastornos Del Sueño. trabajar por la noche genera mayores complicaciones de salud que hacerlo en horarios diurnos (Khaleque, 1999), como trastornos del sueño, malestar general, fatiga, úlcera péptica, alteraciones cardíacas, adicción al tabaco, problemas durante el embarazo y otras (Nicholson y D' Auria, 1999). <p>b. Criterios Técnicos Y Razones Que Justifican Una Legislación Diferenciada Para Los Miembros Del Cuerpo De Custodia Del Inpec</p> <p>Las circunstancias y componentes del trabajo que ostenta un trabajador del Cuerpo de Custodia del INPEC se relacionan con la naturaleza del servicio penitenciario y carcelario, con una función protectora y unos fines. En este sentido, las circunstancias de tiempo modo y lugar están relacionadas de manera transversal a la exposición al riesgo ocupacional y no ocupacional por sus características, variaciones, dosis acumulada, las determinantes (calidad del ambiente de trabajo, la seguridad física, mental y social en la actividad laboral) presente en los funcionarios públicos en el cumplimiento del servicio esencial a cargo del estado.</p>	<p>Dentro de las matrices de peligros, el INPEC ha incluido el riesgo psicosocial por exposición a dominios y dimensiones durante el desarrollo de actividades en las operaciones, tanto a nivel administrativo como operativo, por esta razón el Instituto en cumplimiento de la Resolución 2646 de 2008 y 2764 de 2022, a través de la aplicación de la batería de riesgo psicosocial logra identificar qué existen las siguientes condiciones de riesgo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De acuerdo con el manual general de la Batería de Instrumentos para la Evaluación de Factores de Riesgo Psicosocial (Ministerio de Protección Social, 2010), el nivel de riesgo "Muy Alto", se interpreta como: "nivel de riesgo con amplia posibilidad de asociarse a respuestas muy altas de estrés. Por consiguiente, las dimensiones y dominios que se encuentren bajo esta categoría requieren intervención inmediata en el marco de un sistema de vigilancia epidemiológica. ". En el caso específico para la evaluación de estrés, el nivel de riesgo "Muy Alto", se interpreta como: "a cantidad de síntomas y su frecuencia de presentación es indicativa de una respuesta de estrés severa y perjudicial para la salud. Los síntomas más críticos y frecuentes requieren intervención inmediata en el marco de un sistema de vigilancia epidemiológica. Así mismo, es imperativo identificar los factores de riesgo psicosocial intra y extralaboral que pudieran tener alguna relación con los efectos identificados". - En la totalidad de las aplicaciones de la Batería de Instrumentos para Evaluación de los Factores de Riesgo Psicosocial, específicamente las asociadas a la valoración del riesgo intralaboral y evaluación de estrés realizadas en diferentes establecimientos carcelarios y penitenciarios, de manera consistente se han identificado niveles de riesgo "Muy Alto" para la mayoría de los dominios y dimensiones que hacen parte integral de estos instrumentos - A nivel individual/personal, la exposición constante y permanente a estos factores de riesgo psicosocial identificados, aumenta la presencia de sintomatología asociada a trastornos mentales como estrés agudo, depresión, ansiedad y alteraciones del estado del ánimo. Así mismo, genera condiciones reportadas por los funcionarios relacionadas con el malestar subjetivo como lo son la angustia, irritabilidad, preocupación excesiva, tensión muscular, dolores de cabeza, aumento de accidentalidad laboral, disminución del rendimiento. - La constante exposición a estos factores psicosociales tiene una influencia directa en la calidad de vida, afectando la salud física, mental y emocional de los funcionarios del INPEC, y de forma específica a los funcionarios adscritos al cuerpo de custodia y vigilancia. Adicionalmente, estas condiciones tienen también consecuencias a nivel extralaboral, generando condiciones adversas a nivel familiar y social.

Asociado a lo anterior, existen factores de riesgo ocupacional que fueron incluidos en el Decreto 1477 de 2014. Por el cual se expide la Tabla de Enfermedades Laborales que, en el marco del cumplimiento de las funciones y responsabilidades misionales, impactan específicamente la salud mental de los funcionarios del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC:

En los apartados I y II del mencionado Decreto, se incluyen en el grupo IV algunos trastornos mentales y del comportamiento donde se identifican relaciones causales en las labores de vigilancia de los centros penitenciarios como ocupación/industrial representativa en relación con un mayor riesgo psicosocial asociado a:

- Dificultades en la Gestión organizacional; Características de la organización del trabajo; Características del grupo de trabajo; Condiciones de la tarea; Condiciones del medio ambiente de trabajo; Jornada de trabajo, aplicable a personal que labora en establecimientos que prestan su servicio las 24 horas y que prestan su servicio a personas privadas de la libertad.
- Estrés postraumático derivado de la exposición a accidentes de trabajo, severos, asaltos, agresiones a la integridad física y violaciones, aplicable al personal de custodios.
- Trastornos del sueño debido a factores no orgánicos asociado a inconvenientes relacionados con la higiene del sueño, aplicable a la vigilancia permanente de centros penitenciarios. Síndrome de agotamiento profesional (Síndrome de burnout) derivado de la actividad laboral asociada a la atención a personas privadas de la libertad.

De acuerdo al artículo 3 de la Ley 1616 de 2013, la salud mental se define como "un estado dinámico que se expresa en la vida cotidiana a través del comportamiento y la interacción de manera que permite a los sujetos individuales y colectivos desplegar sus recursos emocionales, cognitivos y mentales para transitar por la vida cotidiana, para trabajar, establecer relaciones significativas y para contribuir a la comunidad". En el Instituto, las enfermedades mentales han tenido una prevalencia importante en la población trabajadora, afectando la salud mental en los términos anteriormente descritos.

Dado que es un servicio esencial para el estado con el propósito de resocializar a la población de personas privadas de la libertad, los trabajadores se ven expuestos al contexto penitenciario y carcelario colombiano, lo cual genera manifestaciones emocionales, cognitivas y comportamentales que afectan su calidad de vida y bienestar. Algunas de estas condiciones y situaciones son:

- Extensas jornadas laborales.
- Descanso no suficientemente reparador.
- Interrupción de vacaciones por necesidades del servicio.
- Traslado constante e impredecible del funcionario que disgregan el núcleo familiar.
- Acceso a actividades de recreación y eventos deportivos y culturales Limitados.
- Atención en condiciones de hacinamiento e insalubridad.
- Atención a personas enfermas y con discapacidades.
- Exposición a robos, motines, amenazas, peleas, lesiones personales, suicidios, consumo de sustancias psicoactivas, violaciones y muertes violentas.
- Exposición a riesgo público.
- Sobre carga laboral.
- Condiciones
- Continuos requerimientos por necesidades del servicio.

Así mismo se ha determinado que las actividades de alto riesgo para el Sistema General de Pensiones generan por su propia naturaleza la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador, independientemente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo con ocasión a su labor.

DIAGNÓSTICO ASOCIADO	PREVALENCIA
TRASTORNO MIXTO DE ANSIEDAD Y DEPRESIÓN	317
ANSIEDAD	228
DEPRESIÓN	206
TRASTORNO DE ESTRÉS POSTRAUMÁTICO	92
INSOMNIO	83
TRASTORNO DE ADAPTACIÓN	77
TRASTORNO AFECTIVO BIPOLAR	44
TRASTORNO PSICÓTICO	31
TRASTORNO DE LA PERSONALIDAD	21
ESQUIZOFRENIA	15
TRASTORNOS MENTALES Y DEL COMPORTAMIENTO DEBIDO AL USO DE MÚLTIPLES SUSTANCIAS	8
ESTRÉS AGUDO	7

TRASTORNOS DERIVADOS DEL CONSUMO DE ALCOHOL	6
TENSIÓN MENTAL RELACIONADA CON EL TRABAJO	4
TRASTORNO MENTAL SECUNDARIO DEBIDO A CONSUMO DE COCAÍNA	3
TRASTORNO MENTAL SECUNDARIO DEBIDO A CONSUMO DE CANNABINOIDES	2

En conclusión, se puede indicar que las condiciones adversas a las que se ven enfrentados los servidores penitenciarios son distintas, no solo en razón de las funciones, que son complejas, sino por el riesgo PERMANENTE a la que se ven expuestos dentro y fuera de los centros de trabajo.

c. Estadísticas De Homicidios Y Amenazas.

De acuerdo a lo informado por la Subdirección Comando Superior y el Grupo de Estadística e Información Penitenciaria se adjunta el siguiente cuadro denominado "Consolidado de Muertes Violentas en funcionarios" y "Consolidado de Heridos Violentos en ataques sicariales en funcionarios"

Consolidado de Muertes Violentas en funcionarios			
año	Administrativo	CCV	Total
2018	0	5	5
2019	0	4	4
2020	0	3	3
2021	0	2	2
2022	0	3	3
2023	0	6	6
2024	1	4	5
Total	1	27	28

Consolidado de Heridos Violentos en ataques sicariales en funcionarios			
AÑO	ADMINISTRATIVOS	CCV	TOTAL
2018	0	0	0
2019	0	0	0
2020	0	6	6
2021	0	3	3
2022	1	7	8

2023	1	11	12
2024	0	11	11

II.

Consolidado de funcionarios que recibieron amenazas	
AÑO	TOTAL
2022	321
2023	270
2024	245

Desarrollos jurisprudenciales y 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 y Administrativos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC..

Ahora bien, la Sentencia C - 853 de 2013, refiere que por medio de la Ley 1223 de 2008 se adicionó a la pensión especial de vejez de la Ley 860 de 2003, a algunos miembros del CTI que prestan servicios permanentes de policía judicial y de acompañamiento a la justicia militar al constatarse con base en un concepto técnico que esas labores reportan un desmejoramiento de la salud del trabajador. Cita también la referida sentencia, que es así como la inclusión o exclusión en una actividad de alto riesgo obedece a un criterio objetivo, sujeto a modificaciones por parte del legislador, en ese orden de ideas, se llevó a cabo un estudio técnico científico que contiene un análisis pormenorizado de las situaciones que concurren e inciden actualmente en la salud y bienestar en el contexto penitenciario. Esto en el entendido que, como lo cita el mencionado concepto: "Los servidores públicos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario enfrentan una serie de riesgos que comprometen gravemente su calidad de vida. Los riesgos físicos, psicológicos y sociales identificados no solo afectan la calidad de vida de los servidores del INPEC, sino que contribuyen a un desgaste acumulativo que acorta significativamente su expectativa de vida saludable. El estrés crónico y las enfermedades metabólicas, exacerbadas por condiciones laborales adversas incrementan la probabilidad de desarrollar enfermedades graves como hipertensión y enfermedades cardiovasculares. La falta de apoyo psicosocial y los altos niveles de agotamiento emocional, identificados en un 79.1% del personal, generan un impacto directo en su salud mental, lo que eleva los riesgos de comorbilidades asociadas. Estas condiciones, sumadas al aislamiento social y la falta de actividades de esparcimiento consolidan un entorno que acelera el deterioro físico y emocional, comprometiendo tanto su longevidad como su calidad de vida en los años restantes, lo que implica una disminución significativa en su expectativa de vida saludable". Concepto que se ampliará mediante el trámite legislativo del presente proyecto de ley.

Referencias

Gómez Sanabria, L. I., & Rodríguez Romero, A. M. (2009). Identificación de factores psicosociales de riesgo en funcionarios de una institución penitenciaria de Bucaramanga. Universidad Pontificia Bolivariana. Recuperado de

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). (2022). Riesgos laborales en el entorno penitenciario y carcelario. Recuperado de

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2005). Los derechos humanos y las prisiones: Manual de formación en derechos humanos para funcionarios de prisiones. Recuperado de

Organización de los Estados Americanos (OEA). (2008). Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Recuperado de

Ricaurte Tapia, G. A. (2011). Descripción de una realidad. Revista Fuerzas Armadas, (224), 58-61.

Cuéllar Torres, C. S., Fajardo Díaz, E. M., & Villaquirán Vargas, L. C. (2019). Nivel de agotamiento emocional en funcionarios del Instituto Penitenciario y Carcelario INPEC en la ciudad de Popayán. Fundación Universitaria de Popayán. Recuperado de <https://fupvirtual.edu.co/repositorio/files/original/10c52fc6e6f8710eba097d2913a852e33cfff46db.pdf>

Escuela Penitenciaria Nacional. (2023). Prevención y detección temprana del Síndrome Burnout en funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC. Recuperado de <https://epn.inpec.gov.co/documents/d/group-328302/coral-2023-prevencion-y-deteccion-temprana-del-sindrome-burnout?download=true>

Moreno, B., Gálvez, M., Rodríguez, R., & Garrosa, E. (2009). Emociones y salud en el trabajo: análisis del constructo "trabajo emocional" y propuesta de evaluación. Revista Latinoamericana de Psicología, 42(1), 63-73. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/rtps/v42n1/v42n1a06.pdf>

Cardona Patiño, M. E. (2021). Análisis de la calidad de vida laboral y los factores de riesgo psicosocial en los funcionarios del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del INPEC en su quehacer profesional. Universidad Agustiniiana. Recuperado de <https://repositorio.uniagustiniana.edu.co/bitstream/handle/123456789/2048/CardonaPatiño-MariaEugenia-2021.pdf?isAllowed=y&sequence=1>

Penal Reform International. (2013). Condiciones de trabajo del personal. Recuperado de https://cdn.penalreform.org/vp-content/uploads/2013/11/Factsheet-3_Staff-working-conditions-ES1.pdf

Revista Análisis. (2022). Resocialización en el sistema penitenciario colombiano: Percepción de las personas privadas de la libertad. Recuperado de <https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/analisis/article/view/8244>

Congreso de Colombia. (1993). Ley 65 de 1993; Código Penitenciario y Carcelario. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2928>

Martínez Íñigo, D. (2001). Evolución del concepto de trabajo emocional: dimensiones, antecedentes y consecuentes. Una revisión teórica. Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones, 17 (2), 131-153.

Lacovides, A., Fountoulakis, K.N., Kaprinis, St., Kaprinis, G. (2003). The relationship between job stress, burnout and clinical depression. Journal of Affective Disorders 75 209-221.

Clemente M, Reig-Botella A, Coloma R. The Occupational Health of Correctional Officers in Peru: The Impact of Length of Work Experience. The Prison Journal 2015, Vol. 95(2) 244–263. DOI: 10.1177/0032885515575275 tpj.sagepub.com

Topa, C., Lisbona, A., Palaci, F., Morales, J. (2005). Determinantes específicos de la satisfacción laboral, el burnout y sus consecuencias para la salud: un estudio exploratorio con funcionarios de prisiones. International Journal of Psychology and Psychological Therapy. Vol. 5 No. 1. 71-81.

Garbarino S, Cuomo G, Chiorri C, Magnavita, N. (2013) Association of work-related stress with mental health problems in a special policeforce unit. BMJ Open 2013; 3:e002791. DOI:10.1136/bmjopen-2013-002791

VIII. Conceptos de las entidades

A continuación se reproduce en su integridad concepto allegado a la Ministra de Justicia, Dra. ÁNGELA MARÍA BUITRAGO RUÍZ, el 12 de diciembre de 2024 en el que se hace un análisis del proyecto de Ley 296 de 2024 Senado:



Bogotá D.C., Colombia., 12 de diciembre de 2024

Doctora
ÁNGELA MARÍA BUITRAGO RUÍZ
Ministra
Correo: notificacionrespuestas@minjusticia.gov.co
Ministerio de Justicia y del Derecho
Carrera 9 No. 12C - 10
Bogotá D.C.

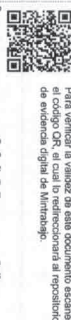
ASUNTO: Radicado No. 05EE202431000000096226. Solicitud de concepto Proyecto de Ley No. 296 de 2024 "Por la cual se establece un marco normativo para la regulación de las actividades de alto riesgo que desarrollan los integrantes del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional, con el fin de garantizar su seguridad y salud en el trabajo, y se dictan otras disposiciones" -

Cordial saludo Dra. Angela María

En atención a su oficio No. MID-OFI24-0052691-DMJ-10000, en el que solicita concepto respecto a lo propuesto en el Proyecto de Ley del asunto, procedemos a dar respuesta en los siguientes términos:

1. COMENTARIOS AL ARTICULADO:

No	ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
1	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 pensonal.	El artículo es conveniente para implementar el reconocimiento de las pensiones de alto riesgo a los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia penitenciaria y Carcelaria Nacional.





Para verificar la validez de este documento consulte el código QR, el cual lo redireccionará al repositorio de evidencia digital de Mintrabajo.

Trabajo

2	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 encuentren realizando la actividad de alto riesgo que implique 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 considera que el artículo es conveniente.
3	Artículo 3. Definiciones. Para los efectos de esta ley se entiende por: <ul style="list-style-type: none"> 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 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 	Se considera que el artículo es conveniente

 Trabajo	
	<p>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.</p> <p>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 sicosocial.</p> <p>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.</p> <p>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</p>

 Trabajo	
5	<p>Artículo 5. Condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial. La pensión especial de vejez se sujetará a los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Haber cumplido veinte (20) años de servicio continuo o discontinuos, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, sin tener en cuenta su edad. (Revisar diferenciación de género). 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.
6	<p>ARTÍCULO 6. Monto de la cotización. El monto de la cotización para las actividades de alto riesgo descritas en la presente ley, el previsto en la Ley 100 de 1993, o normas que modifiquen o adicionen, mas diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador.</p>
7	<p>ARTÍCULO 7. Índice de Base de Liquidación: El índice de la Base de Liquidación será del 75% de lo devengado durante el último año.</p>

 Trabajo	
	<p>sociales entre los compañeros como las interacciones con los reclusos.</p>
4	<p>Artículo 4. 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 de edad establecidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1990</p>

 Trabajo	
8	<p>ARTÍCULO 8. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que sean contrarias.</p>

2. MARCO LEGAL:

a. Constitución Política, Artículo 48: La Seguridad Social es un Servicio Público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

b. Ley 100 de 1993 "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones", además establece normas y procedimientos para que las personas y la comunidad tengan acceso a los servicios de salud, con el objetivo de mejorar su calidad de vida.

3. CONVENIENCIA:

Se considera que el Proyecto de Ley es conveniente de la forma como está estructurado, un importante análisis fiscal y fuente de ingresos para pensiones especiales de alto riesgo.

Cordialmente,


ANDRÉS FELIPE QUINTERO VALENCIA
 Jefe Oficina Asesora Jurídica
 Ministerio del Trabajo

Elaboró: Natalia Andrea Rendon Quintero Grupo de Medicina Laboral	Revisó: Carlos Luis Ayala Coordinador del Grupo de Medicina Laboral Asesora Despacho Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección	Aprobó: Diana Carolina Galindo Directora de Riesgos Laborales Lilia Gómez Duque Viceministra Despacho Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección
---	--	--

IX. Impacto Fiscal

Este proyecto de ley se encuentra acorde y es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, toda vez que, las directrices ya se encuentran soportadas financieramente en virtud de lo establecido en el Decreto con Fuerza de Ley 2090 de 2003, “Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.

Así, se da cumplimiento a lo establecido en la Ley 819 del 09 de julio de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, que en su artículo 7 dispone que todos los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Contemplando así la obligatoriedad de incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido, mediante la Sentencia C-502-07, de 4 de julio de 2007, M. P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

“Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º 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 experiencia 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.

Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.’

X. Pliego de modificación

Con el fin de presentar una ley más elaborada para primer debate, se realiza un Pliego de Modificaciones, que permita asegurar el desarrollo de normas de rango superior, frente al principio de unidad de materia y asegurando que el título de la ley corresponda precisamente a su contenido, este principio se encuentra consagrado expresamente en el Artículo 158 de la Constitución Política, conforme al cual “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. Dicho mandato, a su vez, se complementa con el previsto en el artículo 169 del mismo ordenamiento Superior, al prescribir éste que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”. Al respecto y a partir de su regulación constitucional, la Corte ha destacado que el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, “cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado”.

Texto radicado	Modificaciones	Justificación.
<p>“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”.</p> <p>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</p> <p>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</p>	<p>“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”.</p> <p>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</p> <p>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</p>	<p>Sin modificaciones.</p> <p>Sin modificaciones</p>

<p>ejecuta, con ocasión de su trabajo.</p> <p>Artículo 3. Definiciones. Para los efectos de la presente ley se entiende por:</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.</p> <p>Artículo 3. Definiciones. Para los efectos de la presente ley se entiende por:</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>Se agrega la numeración que faltaba y se arreglan errores ortográficos.</p>
---	--	--

<p>encuentran inspector jefe, inspector, distinguido y dragoneante.</p> <p>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.</p> <p>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,</p>	<p>jefe, inspector, distinguido y dragoneante.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	
<p>entre los compañeros como las interacciones con los reclusos.</p> <p>Artículo 4. 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 de edad establecidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.</p>	<p>Artículo 4. 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 36 de la Ley 100 de 1993.</p>	<p>Al realizar una referencia normativa a la Ley 100, incompatible con el objeto y contenido del proyecto, se genera una antinomia, incoherente con el resto del articulado, toda vez que modifica la naturaleza y núcleo esencial del proyecto, toda vez que son dos regímenes diferentes, llevando al régimen común, una situación jurídica que ya tiene unos derechos adquiridos mediante el Decreto 2090 de 2003 adicionalmente, y con de los desarrollos jurisprudenciales en la materia, por ejemplo, en la</p>
<p>amotinamientos, evasión o intentos de fuga, rescate, traslado de internos y otros, todo lo cual conlleva a fatiga e incremento de la carga sicosocial.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>	
<p>Artículo 5. Condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial de vejez. La pensión especial de vejez se sujetará a los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Haber cumplido veinte (20) años de servicio continuo o discontinuos, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, sin tener en cuenta su edad. (Revisar diferenciación de género). 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. 	<p>Artículo 5. Condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial de vejez. La pensión especial de vejez se sujetará <u>al cumplimiento de uno de los</u> siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Haber cumplido veinte (20) años de servicio continuo o discontinuos, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional. sin tener en cuenta su edad. (Revisar diferenciación de género). 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. 	<p>Sentencia C-853 de 2013. Se debe respetar tanto la naturaleza del proyecto, como su unidad de materia y el si, el contenido constitucional de los artículos 158 y 169 Superiores, como se relacionan al inicio del acápite, Se elimina errata contenida en proyecto original.</p>

<p>ARTÍCULO 6. 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.</p>	<p>ARTÍCULO 6. 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.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p>ARTÍCULO 7. Índice de Base de Liquidación: El índice de la Base de Liquidación, será del 75% de lo devengado durante el último año.</p>	<p>Artículo 7. Ingreso Base de Liquidación. El Ingreso Base de Liquidación para el otorgamiento de la pensión, será equivalente al 75% del ingreso base de cotización, determinado según la opción que resulte más favorable para el trabajador(a), de acuerdo con los siguientes criterios:</p>	<p>Se hacen ajustes de redacción para mejorar la comprensión y aplicación de la norma.</p> <p>La modificación propuesta tiene como objetivo garantizar el reconocimiento del principio de la condición más beneficiosa en favor del trabajador(a), asegurando que el cálculo de la base de liquidación se realice conforme a la opción que le resulte más favorable.</p> <p>Esta modificación también se fundamenta en la jurisprudencia de las altas cortes, que han reconocido la importancia de aplicar criterios que protejan los derechos</p>
	<p>1. Último año cotizado: Se tomará el Ingreso Base de Cotización promedio durante el último año de cotización.</p> <p>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.</p>	

	<p>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).</p> <p>Se aplicará la opción que resulte más favorable para el trabajador(a).</p>	<p>laborales y pensionales, evitando perjuicios para los afiliados al sistema. Con ello, se refuerza la equidad en la determinación del ingreso base de liquidación, asegurando que el trabajador(a) reciba una pensión acorde con su historial de cotización y condiciones económicas más convenientes.</p>
<p>ARTÍCULO 8. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>ARTÍCULO 8. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones</p>

X. Conflictos de interés

La Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, establece que se configura o no el conflicto de interés, cuando:

- 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.

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.
- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- 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.

Para el caso se estima que solo podrán estar enfrentados a conflictos de interés quienes tengan familiares hasta segundo grado de consanguinidad que al momento de discusión de esta ponencia realicen las actividades de alto riesgo incluidas en el artículo dos del Decreto 2090 de 2003 y que pertenezcan al cuerpo de vigilancia y custodia del INPEC. Así mismo, los que tengan familiares en los grados que establece la ley que actualmente estén adelantando alguna reclamación ante Colpensiones o ante la jurisdicción Laboral donde se discutan derechos derivados del Decreto 2090 de 2003.

Se recuerda 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 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

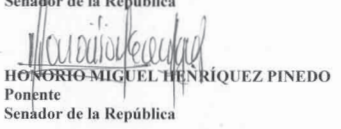
X. Proposición

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, nos permitimos rendir informe de **PONENCIA POSITIVA** y en consecuencia solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley No. 296/2024 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"

De los Congresistas,


MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ
 Coordinador-Ponente
 Senador de la República


OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA
 Ponente
 Senador de la República


HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
 Ponente
 Senador de la República

XI. Texto propuesto

Proyecto de Ley 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 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 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 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.

- 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.

Artículo 4. 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 5. 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 6. 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 7. Ingreso Base de Liquidación. El Ingreso Base de Liquidación para el otorgamiento de la pensión, será equivalente al 75% del ingreso base de cotización, determinado según la opción que resulte más favorable para el trabajador(a), de acuerdo con los siguientes criterios:

- 4. Último año cotizado: Se tomará el Ingreso Base de Cotización promedio durante el último año de cotización.
5. 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.
6. 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).

Artículo 8. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Congressistas,

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ
Coordinador Ponente
Senador de la República

OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA
Ponente
Senador de la República

HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO
Ponente
Senador de la República

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los veintiséis (26) días del mes de febrero del año dos mil veinticinco (2025) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, Informe de Ponencia para primer debate, y texto propuesto, así:

INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 296/2024 SENADO

TÍTULO: "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".

INICIATIVA: H.S. MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ, OMAR DE JESÚS RESTREPO, FABIÁN DÍAZ PLATA, JOSUÉ ALIRIO BARRERA RODRIGUEZ, LORENA RÍOS CUELLAR, NORMA HURTADO SÁNCHEZ, BERENICE BEDOYA PÉREZ, HONORIO HENRIQUEZ PINEDO, MARTHA PERALTA EPIEYÚ, FERNEY SILVA IDROBO, NADIA BLEL SCAFF, ANA PAOLA AGUDELO
RADICADO: EN SENADO: 29-10-2024 EN COMISIÓN: 05-11-2024 EN CÁMARA: XX-XX-202X

Table with 8 columns: TEXTO ORIGINAL, PONENCIA 1º DEBATE SENADO, TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO, PONENCIA 2º DEBATE SENADO, TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO, PONENCIA 1º DEBATE CAMARA, TEXTO DEFINITIVO COM VII CAMARA, PONENCIA 2º DEBATE CAMARA, TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CAMARA. Row 1: 08 Art 1882/2024

Table with 3 columns: HH.SS. PONENTES, ASIGNADO (A), PARTIDO. Row 1: MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ, COORDINADOR, LIBERAL. Row 2: OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA, PONENTE, COMUNES. Row 3: HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO, PONENTE, CENTRO DEMOCRATICO

NÚMERO DE FOLIOS: CUARENTA Y CINCO (45)
RECIBIDO EL DÍA: 26 DE FEBRERO DE 2025

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

El secretario,

Praxere José Ospino Rey
PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
Secretario General Comisión Séptima