



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 399

Bogotá, D. C., viernes, 24 de mayo de 2019

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 31 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se adiciona un artículo al Código Sustantivo del Trabajo, se establece el fuero de cónyuge, compañero permanente en condición de desempleado y se dictan otras disposiciones.*

#### SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

(Comisión VII/Plenaria)

### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 31 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se adiciona un artículo al Código Sustantivo del Trabajo, se establece el fuero de cónyuge, compañero permanente en condición de desempleado y se dictan otras disposiciones”.*

**Autor(es):**

**Honorable Senador Richard Alfonso Aguilar Villa**

**Honorable Senador Fabián Castillo Suárez**

**Honorable Senadora Ana María Castañeda Gómez**

**Número de Artículos: [Tres] (03)**

**Fecha de Radicación Senado: DD/MM/AAAA**

**Fecha de Radicación Comisión Séptima: 14/08  
de 2018**

**Ponente(s):**

**Honorable Senador Gabriel Velasco Ocampo**

**Honorable Senador Fabián Castillo Suárez**

### ÍNDICE

- I. Antecedentes de la Iniciativa
- II. Objeto de la Propuesta Legislativa

III. Contenido de la Propuesta Legislativa

IV. Consideraciones sobre el proyecto

V. Pliego de modificaciones

VI. Recomendaciones

VII. Texto final para debate

Doctor

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

Senador de la República

Presidente Comisión Séptima (VII)

Constitucional

**Referencia: Informe de Ponencia Positiva para primer debate Proyecto de ley número 31 de 2018, “por medio de la cual se adiciona un artículo al Código Sustantivo del Trabajo, se establece el fuero de cónyuge, compañero permanente en condición de desempleado y se dictan otras disposiciones”.**

Honorables Senadores:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima (VII) Constitucional, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los senadores el informe de ponencia del proyecto de ley de la referencia. Previamente, ténganse en cuenta las siguientes consideraciones:

#### I. Antecedentes de la Iniciativa

El día 25 de julio de 2018, los arriba mencionados Honorables Senadores presentaron conjuntamente el Proyecto de ley 031 de 2018, mismo que versa sobre seguridad social, asuntos de la mujer y la familia que por orden constitucional recae en cabeza de la célula legislativa que usted preside.

El día 14 de agosto de 2018 a través de oficio CSP-CS-0715-2018, fuimos notificados de la asignación del presente proyecto como Ponentes (Coordinadores).

**II. Objeto de la Propuesta Legislativa**

La presente propuesta tiene como objeto el fortalecimiento de las prerrogativas constitucionales para la protección de los niños, especialmente el derecho fundamental al mínimo vital. Con esta propuesta se pretende la creación del **“Fuero de cónyuge, compañero o compañera permanente en condición de desempleado”**, con la finalidad de que, al menos uno de los padres de familia, asegure las condiciones de vida digna de los menores de edad en un núcleo familiar. De esta forma se propone el proyecto de ley así:

*Artículo 2°. Adiciónese al Código Sustantivo de Trabajo, el siguiente artículo:*

*Artículo 239A. Fuero de cónyuge, o compañero permanente en condición de desempleado. Se prohíbe el despido sin justa causa de todo trabajador padre de familia, cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente se encuentre desempleado, en cuyo núcleo familiar haya al menos un (1) menor de edad, y cuyo salario no supere los tres (3) salarios mínimo legales mensuales vigentes. Para ello el trabajador deberá:*

- 1. Notificar por escrito al empleador dentro de los ocho (8) días siguientes a la terminación del contrato del cónyuge o compañero permanente, sobre la condición de desempleado del mismo, adjuntando prueba que así lo acredite.*
- 2. La prohibición de despido cobijará al trabajador dentro de los treinta días siguientes a la fecha de despido del cónyuge o compañero permanente, siempre y cuando se haya efectuado dentro en el término señalado.*
- 3. Para poder despedir a un trabajador cobijado con el fuero de cónyuge, compañero o compañera permanente en condición de desempleado, el empleador deberá obtener autorización del inspector de trabajo, o del alcalde municipal en los lugares donde no existiere aquel funcionario. Esta autorización sólo podrá concederse con fundamento en alguna de las causas que tiene el empleador para dar por terminado el contrato de trabajo y que se enumeran en los artículos 62 y 63 del presente código. Antes de resolver, el funcionario deberá oír al trabajador y practicar todas las pruebas conducentes solicitadas por las partes.*
- 4. El trabajador despedido, sin previa autorización de autoridad competente, tiene derecho al pago de una indemnización equivalente a treinta (30) días de salario, sin perjuicio de las indemnizaciones y prestaciones a que hubiera lugar, con ocasión de la relación laboral y la ley que regula la materia.*

*Parágrafo 1°. Se entenderá por prueba suficiente del despido del cónyuge o compañero permanente, copia de la carta de despido, copia de la liquidación*

*del contrato laboral, o cualquier otro documento donde conste la fecha de terminación de la relación laboral. En los casos en que no sea posible acceder a este documento podrá el cónyuge entregar una declaración extrajuicio debidamente presentada ante notario.*

*Parágrafo 2°. Sin perjuicio de lo anterior, el presente fuero podrá ser otorgado únicamente una (1) vez cada seis (6) meses, es decir, no podrá la misma persona invocar ante su mismo empleador las prerrogativas dadas en el presente artículo.*

*Parágrafo 3°. No se entenderán bajo protección del fuero aquí señalado, quienes con ocasión del inicio de una relación laboral se encuentren en periodo de prueba según los términos establecidos en los artículos 77 y 78 del presente código.*

**III. Contenido de la Propuesta Legislativa**

El Proyecto de ley 031 de 2018 está compuesto por cuatro (4) artículos, los cuales pueden resumirse de la siguiente forma:

<b>Artículo 1°</b>	<b>Objeto de la ley.</b>
<b>Artículo 2°</b>	Crea el Fuero de cónyuge, o compañero permanente en condición de desempleado, prohibiendo el despido sin justa causa de todo trabajador padre de familia, cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente se encuentre desempleado siempre que en cuyo núcleo familiar haya al menos un (1) menor de edad, y cuyo salario no supere los tres (3) salarios mínimo legales mensuales vigentes. Establece las condiciones para acreditar dicha condición y una indemnización equivalente a treinta (30) días de salario para el empleador que incurra en despido del trabajador cobijado por el fuero sin autorización de la autoridad competente.
<b>Artículo 3°</b>	<b>Vigencia y derogatorias de la ley.</b>

**IV. Consideraciones sobre el proyecto**

El presente proyecto abarca distintos temas de importancia constitucional. Es pertinente analizarlos para entender el objeto de esta ley en el sentido de que la creación de un **“Fuero de cónyuge, compañero o compañera permanente en condición de desempleado”** tiene como punto de partida el desarrollo jurisprudencial de los fueros de protección.

**Fuero de estabilidad laboral reforzada:**

El objeto del proyecto consiste en la creación de un nuevo fuero de protección laboral. Este concepto, puede entenderse como un mecanismo de protección especial a determinadas personas en materia laboral. A su vez, la protección de la estabilidad laboral reforzada nace del desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional especialmente en las Sentencias: T-320 de 2016, T-057/16, T-188/17, SU-040/18, entre otras.

La Sentencia T-320 de 2016 sostiene:

*El derecho a la estabilidad laboral reforzada consiste en: “ (i) el derecho a conservar el empleo; (ii) a no ser despedido en razón de la situación de vulnerabilidad; (iii) a permanecer en el empleo hasta*

que se requiera y siempre que no se configure una causal objetiva que conlleve la desvinculación del mismo y; (iv) a que la autoridad laboral competente autorice el despido, con la previa verificación de la estructuración de la causal objetiva, no relacionada con la situación de vulnerabilidad del trabajador, que se aduce para dar por terminado el contrato laboral, so pena que, de no establecerse, el despido sea declarado ineficaz”.

Este mecanismo de protección se basa en dos (2) premisas fundamentales que son i) una condición de debilidad manifiesta y ii) prohibición de despidos discriminatorios.

En Colombia, es posible distinguir siete (7) situaciones que acreditan, de distintas maneras, un nivel especial de protección. Estas son:

1. Miembros de sindicatos o trabajadores en conflicto colectivo de trabajo
2. Mujeres y hombres cabeza de familia
3. Mujeres embarazadas y en estado de lactancia
4. Personas próximas a pensionarse
5. Personas en situación de incapacidad, invalidez, o en condición de debilidad manifiesta por razones de salud
6. Víctimas de secuestro, toma de rehenes y desaparición forzada
7. Desvinculación por motivos de religión, sexo, género y etnia

#### **Protección de la familia:**

Una de las finalidades del presente proyecto consiste en brindar un nivel de protección adicional a la familia en el sentido que se busca asegurar las condiciones de vida digna de los menores en un núcleo familiar. Bajo los presupuestos del artículo 42 de la Constitución de 1991 la familia “es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. (...)”. Se debe enfatizar el mandato que esta disposición impone al Estado y la sociedad de garantizar la protección integral a la familia. Dicha protección constitucional, como lo mencionan los autores exponiendo al tratadista Gerardo Monroy Cabra, incluye otros principios como lo son: la inviolabilidad de la dignidad e intimidad familiar, igualdad de derechos y deberes de la pareja, prohibición de violencia familiar, igualdad de hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, deber de los padres de sostener y educar a los hijos mientras sean menores e impedidos entre otros y que en conjunto con normas de derecho civil, están dirigidos en forma exclusiva a garantizar la protección de la familia como institución básica de la sociedad.

A su vez, los autores sostienen que existe un deber de protección del Estado, contenido en el artículo 5° de la Constitución, encaminado a “amparar a la familia como institución básica de la sociedad”.

#### **Mínimo vital:**

Este proyecto tiene como objeto el fortalecimiento de las prerrogativas constitucionales concernientes a la protección de la niñez, especialmente el derecho fundamental al mínimo vital. En otras palabras, se pretende que al menos uno de los padres de familia garantice las condiciones de vida digna de los menores de edad en un núcleo familiar. Este derecho fundamental está estrictamente relacionado con la dignidad humana pues pretende la garantía de ingresos para la financiación de las necesidades básicas del trabajador.

Los autores traen como referencia lo expuesto por la Corte Constitucional en Sentencia T-184/09, la cual define el mínimo vital como:

*“Un derecho fundamental ligado estrechamente a la dignidad humana, pues “constituye la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional”. En este orden de ideas, también se ha señalado que el concepto de mínimo vital no se reduce a una perspectiva cuantitativa, sino que, por el contrario, es cualitativo, ya que su contenido depende de las condiciones particulares de cada persona. Así, este derecho no es necesariamente equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente y depende del entorno personal y familiar de cada quien. De esta forma, cada persona tiene un mínimo vital diferente, que depende en últimas del estatus socioeconómico que ha alcanzado a lo largo de su vida”.*

De igual forma, la misma Corte, sostiene que:

*“Es innegable que la Constitución Política protege de manera categórica, además de los otros derechos fundamentales reconocidos en la Carta, el derecho al mínimo vital de los menores, con el fin de evitar que aquellos se vean reducidos en su valor intrínseco como seres humanos, debido a que no cuentan con las condiciones materiales que les permitan llevar una existencia digna. Para este Tribunal, el derecho fundamental al mínimo vital encarna dos facetas perfectamente diferenciables. La primera, que constituye un deber de acción, “presupone que el Estado, y ocasionalmente los particulares, cuando se reúnen las condiciones de urgencia y otras señaladas en las leyes y en la jurisprudencia constitucional, están obligados a suministrar a la 1 Sentencia T-184 de 2009, M. P. Juan Carlos Henao Pérez. Persona que se encuentra en una situación en la cual ella misma no se puede desempeñar autónomamente y que compromete*

*las condiciones materiales de su existencia, las prestaciones necesarias e indispensables para sobrevivir dignamente y evitar su degradación o aniquilamiento como ser humano. Por su parte la segunda, que es comprensiva de un deber de abstención, “constituye en un límite o cota inferior que no puede ser traspasado por el Estado, en materia de disposición de los recursos materiales que la persona necesita para llevar una existencia digna.*

La creación del Fuero de cónyuge, compañero o compañera permanente en condición de desempleado” objeto de esta proposición legislativa, es presentado como una estrategia que garantiza en cabeza de uno de los padres de familia el sustento necesario para la manutención del menor, mientras el otro se encuentra cesante. Esto es, con el establecimiento de la prohibición de despido sin justa causa y sin previa autorización de autoridad competente, al trabajador cuya pareja (cónyuge, compañero o compañera permanente) esté desempleado y carezca de ingresos económicos que puedan aportar a la manutención de los hijos en un núcleo familiar.

#### **Conveniencia de la iniciativa**

Los autores del proyecto consideran que el mandato del artículo 44 de la Constitución, el cual establece que *“la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y sanción a los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los demás”*, es de ineludible cumplimiento y que además merece todo despliegue de estrategias que aseguren su realidad. De igual forma consideran que, si bien existe una alta regulación encaminada a la protección de los menores, no es suficiente para ejercer control efectivo de la garantía de sus derechos fundamentales teniendo en cuenta que las condiciones socioeconómicas del país traen consigo realidades distintas a las que se pretende por la norma superior.

Si bien desde la legislación y jurisprudencia laboral hay fueros que pretenden la protección de la familia y de los menores, como el fuero de maternidad, esta iniciativa pretende ampliar el ámbito de protección de la niñez y la familia. Esto es, con la incorporación de un mecanismo que garantice que al menos uno de los padres de familia asegure el derecho al mínimo vital y las condiciones de vida digna de los menores de edad en un núcleo familiar, en caso de que uno de los cónyuges o compañero permanente se encuentre en condición de desempleado.

Los autores consideran que este nuevo fuero se diferencia de los fueros especiales en el sentido de que el pretendido tiene como finalidad la protección de trabajadores y trabajadoras padres o madres de familia y en cuyo núcleo familiar no existan mujeres

en estado de gestación, recién nacidos, o que se encuentren durante el periodo de tres (3) meses contemplado por la ley como licencia de maternidad.

#### **Fundamentos constitucionales y legales**

#### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**Artículo 1°.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

**Artículo 2°.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

**Artículo 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

**Artículo 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

**Artículo 53.** El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

**Artículo 333.** La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las

organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación.

**LEY 1098 DE 2006.** “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.”

**Artículo 8°.** Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes. Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.

**Artículo 14.** La responsabilidad parental. La responsabilidad parental es un complemento de la patria potestad establecida en la legislación civil. Es además, la obligación inherente a la orientación, cuidado, acompañamiento y crianza de los niños, las niñas y los adolescentes durante su proceso de formación. Esto incluye la responsabilidad compartida y solidaria del padre y la madre de asegurarse de que los niños, las niñas y los adolescentes puedan lograr el máximo nivel de satisfacción de sus derechos. En ningún caso el ejercicio de la responsabilidad parental puede conllevar violencia física, psicológica o actos que impidan el ejercicio de sus derechos.

## V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO PROPUESTO	TEXTO RECOMENDADO
<p>Artículo 1°. Adiciónese al Código Sustantivo de Trabajo, el siguiente artículo:</p> <p>Artículo 239A. Fuero de cónyuge, compañero o compañera permanente en condición de desempleado. Se prohíbe el despido sin justa causa de todo trabajador o trabajadora padre de familia, cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente se encuentre desempleado y dentro de su núcleo familiar haya menor de edad. Para ello el trabajador deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Notificar por escrito al empleador dentro de los ocho (8) días siguientes a la terminación del contrato del cónyuge, compañero o compañera permanente, sobre la condición de desempleado del mismo, adjuntando prueba que así lo acredite. Dicha notificación se entenderá prestada bajo la gravedad de juramento.</li> <li>2. La prohibición de despido cobijará al trabajador o trabajadora dentro de los <del>seis (6) meses</del> posteriores a la notificación antes mencionada, siempre y cuando se haya efectuado en el término señalado.</li> <li>3. Para poder despedir a un trabajador o trabajadora cobijado con el fuero de cónyuge, compañero o compañera permanente en condición de desempleado, el empleador deberá obtener autorización del inspector de trabajo, o del Alcalde municipal en los lugares donde no existiere aquel funcionario. Esta autorización sólo podrá concederse con fundamento en alguna</li> </ol>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto la creación del fuero de cónyuge o compañero permanente en condición de desempleado, para que en aquellas familias donde haya menores de edad se asegure las condiciones para una vida digna, aun en los casos donde una de las dos cabezas del hogar haya perdido su puesto de trabajo.</p>

TEXTO PROPUESTO	TEXTO RECOMENDADO
<p>de las causas que tiene el empleador para dar por terminado el contrato de trabajo y que se enumeran en los artículos 62 y 63. Antes de resolver, el funcionario debe oír al trabajador o trabajadora y practicar todas las pruebas conducentes solicitadas por las partes.</p> <p>4. El trabajador o trabajadora despedido, sin previa autorización de autoridad competente, tiene derecho al pago de una indemnización equivalente a treinta (30) días de salario, sin perjuicio de las indemnizaciones y prestaciones a que hubiera lugar, contenidas en el contrato de trabajo</p>	
<p>Artículo 2º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 2º. Adiciónese al Código Sustantivo de Trabajo, el siguiente artículo:                      Artículo 239A. Fuero de cónyuge, o compañero permanente en condición de desempleado. Se prohíbe el despido sin justa causa de todo trabajador padre de familia, cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente se encuentre desempleado, en cuyo núcleo familiar haya al menos un (1) menor de edad, y cuyo salario no supere los tres (3) salarios mínimo legales mensuales vigentes. Para ello el trabajador deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Notificar por escrito al empleador dentro de los ocho (8) días siguientes a la terminación del contrato del cónyuge o compañero permanente, sobre la condición de desempleado del mismo, adjuntando prueba que así lo acredite.</li> <li>2. La prohibición de despido cobijará al trabajador dentro de los <b>treinta (30) días</b> siguientes a la fecha de despido del cónyuge o compañero permanente, siempre y cuando se haya efectuado dentro del término señalado.</li> <li>3. Para poder despedir a un trabajador cobijado con el fuero de cónyuge, compañero o compañera permanente en condición de desempleado, el empleador deberá obtener autorización del inspector de trabajo, o del alcalde municipal en los lugares donde no existiere aquel funcionario. Esta autorización sólo podrá concederse con fundamento en alguna de las causas que tiene el empleador para dar por terminado el contrato de trabajo y que se enumeran en los artículos 62 y 63 del presente código. Antes de resolver, el funcionario deberá oír al trabajador y practicar todas las pruebas conducentes solicitadas por las partes.</li> <li>4. El trabajador despedido, sin previa autorización de autoridad competente, tiene derecho al pago de una indemnización equivalente a treinta (30) días de salario, sin perjuicio de las indemnizaciones y prestaciones a que hubiera lugar, con ocasión de la relación laboral y la ley que regula la materia.</li> </ol>
<p>Artículo 2º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Parágrafo 1º. Se entenderá por prueba suficiente del despido del cónyuge o compañero permanente, copia de la carta de despido, copia de la liquidación del contrato laboral, o cualquier otro documento donde conste la fecha de terminación de la relación laboral. En los casos en que no sea posible acceder a este documento podrá el cónyuge entregar una declaración extrajuicio debidamente presentada ante notario.</p> <p>Parágrafo 2º. Sin perjuicio de lo anterior, el presente fuero podrá ser otorgado únicamente una (1) vez cada seis (6) meses, es decir, no podrá la misma persona invocar ante su mismo empleador las prerrogativas dadas en el presente artículo.</p> <p>Parágrafo 3º. No se entenderán bajo protección del fuero aquí señalado, quienes con ocasión del inicio de una relación laboral se encuentren en periodo de prueba según los términos establecidos en los artículos 77 y 78 del presente código.</p>
	<p>Artículo 3º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

Se recomienda **reducir el tiempo de prohibición de despido de seis (6) meses a treinta (30) días** teniendo en cuenta los impactos negativos en materia de costos que puede representar este fuero a las empresas. De esta manera, se puede afectar el desarrollo sostenible el cual se define como “aquel que

atiende las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones para atender sus propias necesidades” (World Commission on Environment and Development - ONU, 1987). En este orden ideas, el desarrollo sostenible abarca los capitales físico y humano y requiere de un

adecuado manejo de los recursos y la distribución de los costos y beneficios (ANDI, 2017). A su vez, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la reunión 96 llevada a cabo en junio del 2007 ha establecido una serie de parámetros para la privación de empresas sostenibles entre los que establece que se debe alinear el crecimiento empresarial y el trabajo decente encaminado a garantizar derechos a los trabajadores, crear mayores fuentes de ingresos y extender la protección social.

Existen tres pilares plasmados por la OIT en el 2010 sobre temas de empresa sostenible, los cuales son:

1. Creación de entornos propicios para el empleo y las empresas sostenibles
2. Iniciativa empresarial y desarrollo de las empresas.
3. Lugares de trabajo sostenible y responsables

Frente al primero de estos pilares, existe una preocupación por parte del sector empresarial que consiste en que se debe “evaluar y adaptar las políticas públicas y las normas jurídicas con el fin de fomentar la inversión y la iniciativa industrial, equilibrando, así, las necesidades y los intereses de las empresas con los requerimientos del mundo globalizado” (ANDI, 2007). De esta forma, se puede ver cómo los principios de trabajo decente y sostenibilidad empresarial no se excluyen entre sí y, por el contrario, se encuentran estrechamente relacionados.

Bajo esta perspectiva, es importante analizar un elemento fundamental que incide en la relación mencionada anteriormente: la rigidez laboral. Este concepto versa sobre el entorno jurídico y reglamentario existentes en materia laboral. La OIT considera que un entorno jurídico adecuado es aquel en donde el Gobierno brinda mayor flexibilidad y protección a las empresas con el fin de facilitar el cumplimiento de los pilares expuestos por la OIT en 2010. Con lo anterior es posible afirmar que un mercado laboral rígido implica distintos costos (salariales y no salariales) que afectan la competitividad y productividad de la empresa.

Por lo anterior, el concepto de estabilidad laboral reforzada es un tipo de rigidez laboral que, aunque en principio está encaminada a beneficiar a determinados grupos poblacionales, puede afectar negativamente el empleo. Por esta razón, se debe distinguir hasta qué punto estas medidas cumplen su fin de protección y cuándo son excesivas por sus efectos que debilitan la sostenibilidad empresarial.

#### VI. Proposición

Por los motivos mencionados anteriormente se recomienda a esta comisión votar positivamente este Proyecto al informe de ponencia y al articulado con que termina este proyecto



H.S. GABRIEL VELASCO OCAMPO  
Senador de la República



H.S. FABIAN CASTILLO SUÁREZ  
Senador de la República

#### VII. TEXTO FINAL PARA DEBATE

##### PROYECTO DE LEY NÚMERO 31 DE 2018

*“por medio de la cual se adiciona un artículo al Código Sustantivo del Trabajo, se establece el fuero de cónyuge, compañero permanente en condición de desempleado y se dictan otras disposiciones”.*

*El Congreso de Colombia*

**DECRETA:**

*Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto la creación del fuero de cónyuge o compañero permanente en condición de desempleado, para que en aquellas familias donde haya menores de edad se asegure las condiciones para una vida digna, aun en los casos donde una de las dos cabezas del hogar haya perdido su puesto de trabajo.*

*Artículo 2°. Adiciónese al Código Sustantivo de Trabajo, el siguiente artículo:*

*Artículo 239A. Fuero de cónyuge, o compañero permanente en condición de desempleado. Se prohíbe el despido sin justa causa de todo trabajador padre de familia, cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente se encuentre desempleado, en cuyo núcleo familiar haya al menos un (1) menor de edad, y cuyo salario no supere los tres (3) salarios mínimo legales mensuales vigentes. Para ello el trabajador deberá:*

- 1. Notificar por escrito al empleador dentro de los ocho (8) días siguientes a la terminación del contrato del cónyuge o compañero permanente, sobre la condición de desempleado del mismo, adjuntando prueba que así lo acredite.*
- 2. La prohibición de despido cobijará al trabajador dentro de los treinta días siguientes a la fecha de despido del cónyuge o compañero permanente, siempre y cuando se haya efectuado dentro del término señalado.*
- 3. Para poder despedir a un trabajador cobijado con el fuero de cónyuge, compañero o compañera permanente en condición de desempleado, el empleador deberá obtener autorización del inspector de trabajo, o del alcalde municipal en los lugares donde no existiere aquel funcionario. Esta autorización sólo podrá concederse con fundamento en alguna de las causas que tiene el empleador para dar por terminado el contrato de trabajo y que se enumeran en los artículos 62 y 63 del presente código. Antes de resolver, el funcionario deberá oír al trabajador y practicar todas las pruebas conducentes solicitadas por las partes.*
- 4. El trabajador despedido, sin previa autorización de autoridad competente, tiene derecho al pago de una indemnización equivalente a treinta (30) días de salario, sin perjuicio de las indemnizaciones y prestaciones a que hubiera lugar, con ocasión de la relación laboral y la ley que regula la materia.*

*Parágrafo 1°. Se entenderá por prueba suficiente del despido del cónyuge o compañero permanente, copia de la carta de despido, copia de la liquidación del contrato laboral, o cualquier otro documento donde conste la fecha de terminación de la relación laboral. En los casos en que no sea posible acceder a este documento podrá el cónyuge entregar una declaración extrajuicio debidamente presentada ante notario.*

*Parágrafo 2°. Sin perjuicio de lo anterior, el presente fuero podrá ser otorgado únicamente una (1) vez cada seis (6) meses, es decir, no podrá la misma persona invocar ante su mismo empleador las prerrogativas dadas en el presente artículo.*

*Parágrafo 3°. No se entenderán bajo protección del fuero aquí señalado, quienes con ocasión del inicio de una relación laboral se encuentren en periodo de prueba según los términos establecidos en los artículos 77 y 78 del presente código.*

*Artículo 3°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.*



H.S. GABRIEL VELASCO OCAMPO  
Senador de la República



H.S. FABIAN CASTILLO SUÁREZ  
Senador de la República

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá, D. C., a los veintiuno (21) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019) - En la presente fecha se autoriza **la publicación, en la Gaceta del Congreso de la República**, del siguiente Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate.

**Número del proyecto de ley:** número 31 de 2018 Senado.

**Título del Proyecto:** “por medio de la cual se adiciona un artículo al Código Sustantivo del Trabajo, se establece el fuero de cónyuge, compañero permanente en condición de desempleado y se dictan otras disposiciones”.

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

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
Secretario Comisión Séptima

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 155 DE 2018 SENADO**

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

Bogotá, D. C., 14 de mayo de 2019

Doctor

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ

Presidente Comisión VII

Senado de la República

Honorable Senadora

LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ

Vicepresidenta Comisión Séptima Constitucional

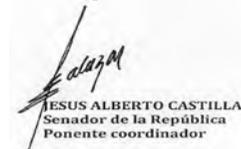
Senado de la República de Colombia

Ciudad

Respetados Presidente y Vicepresidenta:

En cumplimiento de la designación hecha por la mesa directiva de la Comisión Séptima de Senado y siguiente lo dispuesto en el artículo 174 de La ley 5ª de 1992, ponemos en consideración de los miembros de la Comisión el **Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley 155 de 2018**, “por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud en el sistema general de pensiones y se dictan otras disposiciones”.

Muy cordialmente,



JESUS ALBERTO CASTILLA  
Senador de la República  
Ponente coordinador



NADYA GEORGETTE BLEL  
Senadora de la República  
Ponente



JOSÉ AULO POLO  
Senador de la República  
Ponente



JOSÉ RUTTER LÓPEZ  
Senador de la República  
Ponente



VICTORIA SANDINO SIMANCA  
Senador de la República  
Ponente



MANUEL BITERVO PALCHUCAN  
Senador de la República  
Ponente



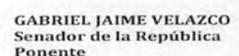
LAURA ESTER FORTICH  
Senadora de la República  
Ponente



AYDEE LIZARAZO CUBILLOS  
Senadora de la República  
Ponente



CARLOS FERNANDO MOTOA  
Senador de la República  
Ponente



GABRIEL JAIME VELASCO  
Senador de la República  
Ponente

Bogotá, D. C., mayo 14 de 2019

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA

Secretario General Comisión VII

Senado de la República

Ciudad

**Ref.:** Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en Senado, Proyecto de ley 155 de 2018, *“por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones”*.

Señor Secretario:

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y respondiendo a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponentes de esta iniciativa, rendimos informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 155 de 2018 Senado, *“por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones”*.

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes y trámite del proyecto.
2. Análisis del proyecto.
3. Objeto del Proyecto de ley
4. Pliego de modificaciones
5. Proposición.

#### **1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL PROYECTO**

El Proyecto de ley es de iniciativa de la bancada del Polo Democrático Alternativo y fue radicado por el Senador Jesús Alberto Castilla el 19 de septiembre de 2018 en la Secretaría General del Senado con el número de Proyecto de ley 155 de 2018. Es repartido a la Comisión Séptima de Senado el 20 de septiembre y designados sus ponentes el 30 de octubre de 2018.

Los ponentes para primer debate en el Senado son los Senadores Jesús Alberto Castilla, ponente coordinador, y los Senadores Aydeé Lizarazo, Carlos Fernando Mota, José Aulo Polo, José Ritter López, Laura Ester Fortich, Manuel Bitervo, Nadya Georgette Scaff, Victoria Sandino y Gabriel Velasco, quienes luego de analizado el proyecto radican ponencia positiva en consenso para que haga curso en la Comisión Séptima de Senado.

En el trámite del proyecto en la Comisión VII del Senado de la República, a solicitud del Honorable Senador Gabriel Velasco se adelantó audiencia

pública el 9 de mayo de 2019 a la cual fueron invitados el Doctor Alberto Carrasquilla Barrera, Ministro de Hacienda; la Doctora Alicia Victoria Arango Olmos, Ministra de Trabajo; el Doctor Juan Pablo Uribe Restrepo, Ministro de Salud y de la Protección Social; el Doctor Diógenes Orjuela García, Presidente Central Unitaria de Trabajadores (CUT); el Doctor Julio Roberto Gómez Esguerra, el Presidente Confederación General del Trabajo (CGT); el Doctor Luis Miguel Morantes Alfonso, Presidente Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC); el Doctor Bruce Mac Máster, Presidente Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI); el Doctor Juan Camilo Nariño Alcocer, Presidente de la Asociación Colombiana de Minería (ACM); el Doctor *Jehiz Castrillón Jácomez*, miembro de la Junta Directiva Sintramineros; el Doctor *Jhon Ríos*, del Sindicato Unión de Trabajadores Enfermos de General Motors Colmotores (UTEGM); el Doctor *Ricardo Álvarez Cubillos*, Médico Calificador de Origen de la Enfermedad; el Doctor *Armando Orjuela Acuña*, Director de Sintravidicol; y el Doctor *Fredy Fernández Sarmiento*, Director de Sintracarbón.

El día 13 de mayo de 2019 fue radicado concepto del Ministerio del trabajo en el que expresan su preocupación por incluir la minería a cielo abierto y el uso de mercurio y plomo como actividades de alto riesgo, además de preocuparse por el impacto fiscal y las reservas financieras que deberían destinarse al cumplimiento de la ley, por lo cual solicitan se adelanten estudios técnicos previos.

Sobre las anteriores preocupaciones, en la audiencia se aclaró por parte de los invitados y los Senadores, especialmente de parte de la Senadora Nadia Blel Scaff y el Senador José Ritter López, que actualmente existen suficientes estudios técnicos que demuestran que el uso de plomo y mercurio, así como la minería a cielo abierto, son consideradas actividades de alto riesgo, tal como se ha demostrado también en otros proyectos de ley que han transitado por la Comisión. Se mencionaron especialmente las recomendaciones de la Agencia Internacional para Investigación del Cáncer de la Organización Mundial de la Salud, que en el volumen 100 del año 2012 hace revisión de diferentes sustancias como el asbesto, la sílice cristalina, el níquel y cadmio, concluyendo que estas sustancias son cancerígenas y que la minería en general necesariamente es una actividad de alto riesgo por el hecho de contener estas sustancias, independiente de si se trata de socavón o cielo abierto.

Adicionalmente, se evidenció que el Proyecto de ley 155 de 2018 no genera ningún impacto fiscal para el Estado y que por el contrario es un alivio para las empresas dado que se consideran mecanismos para solventar el pequeño pasivo pensional existente. La Ministra de Trabajo, Alicia Arango, estuvo de acuerdo en apoyar el Proyecto de ley, pues crea mecanismos que facilitan la reclamación del derecho. Adicionalmente, indicó que el Consejo Nacional de Riesgos Laborales,

presidido por esta entidad, podría cada cinco años valorar las actividades que deben o no ser incluidas como de alto riesgo. El Senador Gabriel Velasco sugirió que la temática del Proyecto de ley podría tramitarse como un decreto presidencial, lo cual es una propuesta loable y complementaria al tránsito de este Proyecto de ley.

## 2. ANÁLISIS DEL PROYECTO

La iniciativa surge como necesidad de dar respuesta al incumplimiento del Estado colombiano con las pensiones especiales por actividad laboral de alto riesgo para la salud, contenidas en el Decreto Ley 2090 de 2003, “Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades”. El Proyecto de ley es resultado de dos debates de control de control político realizados en la Comisión Séptima de Senado en junio de 2016 y septiembre de 2017, un foro público celebrado el 1° de diciembre de 2017 y la primera reunión de la comisión accidental que para tal fin se creó, cuya primera reunión fuera adelantada en cumplimiento de la proposición de debate de control político 013 de 2017, sobre precarización laboral de los trabajadores el día 19 de septiembre de 2017, sin avances por la vía del ejecutivo. Las problemáticas identificadas se describen abajo.

Es necesario resaltar que de no atenderse las situaciones descritas, el Gobierno nacional, en cabeza de Colpensiones, estaría incurrido en un proceso de posible detrimento patrimonial, derivado de la falta de un registro claro de empresas, actividades, puestos de trabajo y trabajadores en actividades de alto riesgo para la salud, que ha conllevado el subreporte de las cotizaciones especiales desde hace dos décadas, situación que está configurando una bomba fiscal al tener que ser el Estado el garante de los beneficios pensionales mientras que no se tienen ingresos derivados de los aportes. La revista *Portafolio* habla de una deuda que ascendería a 7 billones de pesos; sin embargo, no hay cifras oficiales sobre las dimensiones del pasivo<sup>1</sup>.

## 3. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Las actividades de alto riesgo para la salud son aquellas que por su naturaleza implican una disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador<sup>2</sup>. El Decreto Ley 2090 de 2003, “Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades”. Tanto para el sector público como para el privado establecieron una prestación

especial de pensión anticipada para los trabajadores y trabajadoras sometidos a este tipo de actividad, de manera que pudieran gozar de los beneficios de la pensión en edades anticipadas a las del régimen general de pensiones. El punto aquí es que la actividad de alto riesgo para la salud no necesariamente se presenta durante la vida laboral, inclusive enfermedades como la silicosis, la asbestosis o el mesotelioma, por ejemplo, pueden tener umbrales de más de 20 años para su incubación, por lo que el trabajador está aparentemente asintomático. Este es el sentido de la pensión especial, que al tener el trabajador alto riesgo de enfermarse, se beneficia con un ingreso pensional a menor edad (ver Decreto 2090 de 2003).

Es importante señalar que generalmente se confunde la actividad de alto riesgo ocupacional identificada por las ARL en el Sistema General de Riesgos Laborales con el alto riesgo de enfermedad en el Sistema General de Pensiones (este segundo del que trata la presente ley), lo cual es un error conceptual. En efecto, es posible que dentro de los niveles de riesgo IV y V del sistema de riesgos laborales identificados por las ARL en las empresas se encuentre el universo de trabajadores expuestos a actividades de alto riesgo en el marco del Sistema General de Pensiones, no obstante no se tiene certeza ya que no todas las ocupaciones dentro de una empresa que desarrolla actividades de alto riesgo son actividades definidas como de alto riesgo para la salud. En otras palabras, no se tiene un registro de las empresas de alto riesgo y dentro de ellas aquellas ocupaciones que pueden ser catalogadas como actividades de alto riesgo, de acuerdo con lo definido en el artículo 2° del Decreto 2090.

A 25 años de creada(s) la(s) norma(s), son evidentes los vacíos regulatorios en varios aspectos por mejorar, los cuales fueron identificados durante el desarrollo de los debates de control político citados por el honorable Senador Alberto Castilla, del cual se subrayaron los siguientes, que serían corregidos de aprobarse la presente ley.

- i) El país no tiene un registro claro sobre las empresas, actividades, ocupaciones y trabajadores que desempeñan su actividad en alto riesgo para su salud, en el marco del Sistema General de Pensiones, de lo cual se desprende i) la poca claridad sobre las empresas que están al día en sus cotizaciones adicionales para cubrir la pensión especial. Se tienen cálculos estimados por la Escuela Nacional Sindical que hablan de 400.000 trabajadores en 2015 para las diferentes ocupaciones. ii) En tal sentido hay dificultad para la exigencia de la pensión por alto riesgo para el trabajador, teniendo este que acudir a un dilatado proceso judicial para su reconocimiento. iii) La ausencia en la aplicación de las funciones de supervisión, control del Ministerio del Trabajo, podrían configurar un posible detrimento patrimonial.

<sup>1</sup> Ver <https://www.portafolio.co/economia/evasion-pensional-en-trabajos-de-alto-riesgo-seria-de-7-billonnes-521572>.

<sup>2</sup> Ver Decreto 1281 de 1994 para el sector privado y 1835 de 1994 para el sector público.

- ii) Uno de los argumentos para la negación de la pensión es que se exige al trabajador comprobar que realizó actividades de alto riesgo bajo límites permisibles de exposición o TLV<sup>3</sup>. Los TLV históricamente se habían considerado como los valores admisibles en el ambiente de trabajo que hacen referencia a concentraciones de sustancias en el aire por debajo de las cuales los trabajadores podrían exponerse sin sufrir efectos adversos para la salud (Resolución 2400 de 1979). No obstante, la incidencia de la enfermedad para el caso de sustancias cancerígenas puede ocurrir independiente de la cantidad de exposición.

El Ministerio de la Protección Social en la Guía técnica para el análisis de exposición a factores de riesgo ocupacional establece que “los TLV son límites recomendables y no una frontera entre condiciones seguras y peligrosas”, es decir que no son un rango admisible para valorar cada una de las actividades de alto riesgo que fueran establecidas en el Decreto 2090.

- iii) Por su parte, el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo de España afirma que “los conocimientos científicos actuales no permiten identificar niveles de exposición por debajo de los cuales no exista riesgo de que los agentes mutágenos y la mayoría de los cancerígenos produzcan efectos característicos sobre la salud (...). Por esta razón, los límites de exposición adoptados para algunas de estas sustancias no son una referencia para garantizar la protección de la salud, sino referencias máximas para la adopción de las medidas de protección necesarias y el control del ambiente de los puestos de trabajo”<sup>4</sup>. Por eso es preciso clarificar los casos en que se aplica y los casos donde no se aplica la consideración de los TLV.
- iv) Hay trabajadores expuestos a actividades de alto riesgo que adelantan su actividad sin vinculación laboral formal. El registro es inexistente acerca de los trabajadores que desempeñan su oficio en esta situación, a pesar de que en Colombia la tercerización laboral está prohibida. Consecuencia de la informalidad en la contratación laboral es la pérdida del derecho y la desprotección para estos trabajadores.
- v) El parágrafo 1° del artículo 15 del Decreto 758 de 1009 establecía que las actividades de alto riesgo para la salud deberían estar certificadas por la dependencia de salud ocupacional del entonces Instituto de Seguro

Social (ISS) a través de investigación previa donde se considerara su habitabilidad, equipos utilizados y la intensidad en la exposición; tal certificación fue obviada por Colpensiones al adoptarse el Sistema General de Pensión, conllevando una negativa para el acceso.

Téngase igualmente en cuenta la jurisprudencia de la H. Corte Suprema de Justicia en cuanto a la obligación que le asiste a Colpensiones en su deber de certificar la exposición a condiciones laborales de alto riesgo para los trabajadores establecidas en los decretos 758 de 1990, 1281 de 1994 y 2090 de 2003 según sentencias SL15445-2017 radicación n.º 52247. Acta 11. Magistrado Ponente: Carlos Arturo Guarín Jurado y SL 56682018 (67581) diciembre 5 - 2018. Magistrado Ponente: Jorge Luis Quiroz Alemán.

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

viii) Es necesario tener en cuenta que la International Agency for Research on Cancer (IARC por sus siglas en inglés) ha identificado los agentes cancerígenos a nivel mundial que ponen en riesgo la salud de los trabajadores, varios de los cuales, como el asbesto y la sílice cristalina, ya son incluidos en la tabla de enfermedades ocupacionales contenida en el Decreto 1477 de 2014, por el cual se expide la tabla de enfermedades laborales, las cuales son consideradas como enfermedades directas.

#### 4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Proyecto de ley 155 de 2018 Senado, “*por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones*”.

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

<sup>3</sup> TLV Thres Hold Limit Value.

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo 2017. España. En: [http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/LEP%20\\_VALORES%20LIMITE/Valores%20limite/LEP%202017.pdf](http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/LEP%20_VALORES%20LIMITE/Valores%20limite/LEP%202017.pdf).

**PLIEGO DE MODIFICACIONES**

INICIATIVA	NUEVA REDACCIÓN
<p><b>Artículo 1°. Objeto:</b> La presente Ley tiene por objeto definir aspectos técnicos y administrativos necesarios para garantizar el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el Sistema General de Pensiones de los trabajadores expuestos a actividades de alto riesgo para la salud.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p><b>Artículo 2°. Campo de aplicación.</b> La presente Ley se aplicará a trabajadores que en cumplimiento de sus funciones realicen en sus labores los oficios denominados de alto riesgo, conforme a lo contenido en el artículo 2° del Decreto Ley número 2090 de 2003.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> En lo que corresponde a la aplicación del artículo 2° del Decreto 2090 de 2003, solo se tomarán como referencia los valores límites permisibles del sistema de riesgos laborales para evaluar la exposición ocupacional a calor o altas temperaturas, en ningún caso en alguna de las otras actividades de alto riesgo.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p><b>Artículo 3. Definiciones</b></p> <p><b>Valor límite de exposición ocupacional, TLV:</b> Es un límite técnico que permite la exposición de un trabajador a una sustancia o agente físico en períodos no superiores a 8 horas al día o 40 horas a la semana. No representa una línea definida que divida un ambiente laboral sano de uno no sano o el punto en el cual pueda ocurrir un deterioro de la salud.</p> <p><b>Sustancia cancerígena o carcinógena</b> es aquella que por inhalación, ingestión o penetración cutánea puede ocasionar <b>cáncer</b> o incrementar su frecuencia, independientemente de su dosis o su nivel de concentración. Son aquellas reconocidas por la Agencia Internacional para la Investigación para el Cáncer (IARC), de la Organización Mundial de la Salud (OMS), o el órgano autorizado que Colombia reconozca.</p>	<p><b>Artículo 3°. Definiciones</b></p> <p><b>Valor límite de exposición ocupacional, TLV:</b> Es un límite técnico que permite la exposición de un trabajador a una sustancia o agente físico, en períodos no superiores a 8 horas al día o 40 horas a la semana. No representa una línea definida que divida un ambiente laboral sano de uno no sano o el punto en el cual pueda ocurrir un deterioro de la salud.</p> <p><b>Sustancia cancerígena o carcinógena</b> es aquella que por inhalación, ingestión o penetración cutánea puede ocasionar <b>cáncer</b> o incrementar su frecuencia, independientemente de su dosis o su nivel de concentración. Son aquellas reconocidas por la Agencia Internacional para la Investigación para el Cáncer (IARC), de la Organización Mundial de la Salud (OMS), o el órgano autorizado que Colombia reconozca.</p> <p><b>Sustancias ocupacionalmente cancerígenas, reconocidas por las IARC del grupo 1A:</b> Las sustancias ocupacionalmente cancerígenas de que trata la presente ley (de interés ocupacional) son (entre otras): berilio y sus compuestos, asbesto en todas sus formas, benceno, cadmio, cromo VI, níquel, sílice, cloruro de vinilo, polvo de madera.</p>
<p><b>Artículo 4°.</b> Modifíquese el artículo 2° del Decreto 2090 de 2003, al cual se agregará el numeral octavo así:</p> <p>8. Actividades con exposición a mercurio y plomo.</p>	<p>Sin modificación</p>
<p><b>Artículo 5°. Parámetros para la medición de los agentes de alto riesgo para la salud laboral.</b> Serán reconocidos como agentes de alto riesgo para la salud laboral las contenidas en el artículo 2° del Decreto 2090, los cuales serán medidos a partir de los siguientes parámetros:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes y sustancias cancerígenas. Para reconocer el derecho a pensiones especiales de vejez por radiaciones ionizantes o sustancias comprobadamente cancerígenas, no se tendrá en cuenta el umbral de exposición delimitado por los valores límites permisibles (TLV).</li> <li>2. Solamente los trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas serán valorados de acuerdo con los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud ocupacional.</li> <li>3. Se tendrán como sustancias cancerígenas las reconocidas por la Agencia Internacional para la Investigación para el Cáncer (IARC), de la Organización Mundial de la Salud, (OMS) o el órgano autorizado que Colombia reconozca.</li> <li>4. Los valores límites de exposición ocupacional en ningún caso podrán ser empleados como criterio de medición en el caso de la exposición a sustancias cancerígenas y radiaciones ionizantes.</li> </ol>	<p><b>Artículo 5°. Parámetros para la medición de los agentes de alto riesgo para la salud laboral.</b> Serán reconocidos como trabajos con agentes de alto riesgo para la salud laboral las contenidas en el artículo 2° del Decreto 2090, los cuales serán medidos a partir de los siguientes parámetros:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes y sustancias cancerígenas. Para reconocer el derecho a pensiones especiales de vejez por radiaciones ionizantes o sustancias comprobadamente cancerígenas, no se tendrá en cuenta el umbral de exposición delimitado por los valores límites permisibles (TLV).</li> <li>2. Solamente los trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, serán valorados de acuerdo con los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud ocupacional.</li> <li>3. Se tendrán como sustancias cancerígenas, las reconocidas por la Agencia Internacional para la Investigación para el Cáncer (IARC), de la Organización Mundial de la Salud, (OMS) o el órgano autorizado que Colombia reconozca.</li> <li>4. Los valores límites de exposición ocupacional en ningún caso podrán ser empleados como criterio de medición en el caso de la exposición a sustancias cancerígenas y radiaciones ionizantes para negar el reconocimiento de la pensión especial de vejez por alto riesgo para la salud.</li> </ol>

INICIATIVA	NUEVA REDACCIÓN
<p>Parágrafo 1°. En tanto que las actividades de minería en socavón y a cielo abierto generan exposición a agentes de alto riesgo, son equiparables en su tratamiento para el reconocimiento del derecho a la pensión especial de alto riesgo.</p> <p>Parágrafo 2°. Las actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores serán actualizadas cada tres (3) cinco a (5) años, como un término máximo, sin que puedan ser incluidas actividades de alto riesgo en cualquier momento, para lo cual deberá coordinarse entre el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Cancerología y el Ministerio de Trabajo, de conformidad con las recomendaciones que sobre el particular emita el Consejo Nacional de Riesgos laborales y teniendo en cuenta los criterios establecidos por la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC), de la Organización Mundial de la Salud.</p>	<p>Parágrafo 1°. En tanto que las actividades de minería en socavón y a cielo abierto, generan exposición a agentes de alto riesgo, son equiparables en su tratamiento para el reconocimiento del derecho a la pensión especial de alto riesgo.</p> <p>Parágrafo 2°. Las actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores serán actualizadas cada cinco a (5) años, como un término máximo. Sin perjuicio de lo anterior, en cualquier momento podrán ser incluidas actividades de alto riesgo, para lo cual deberá coordinarse entre el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Cancerología y el Ministerio de Trabajo, de conformidad con las recomendaciones que sobre el particular emita el Consejo Nacional de Riesgos Laborales y teniendo en cuenta los criterios establecidos por la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC), de la Organización Mundial de la Salud.</p>
<p>Artículo 6°. <i>Funciones de las administradoras de fondos de pensiones y de Colpensiones para el reconocimiento de las pensiones especiales de vejez.</i> Con la entrada en vigencia de la presente ley, y en un tiempo no mayor a seis (6) meses, Colpensiones y las administradoras de fondo de pensiones deberán crear y procedimentar el área especializada de salud ocupacional, en cuyas funciones estará:</p> <p>i) Emitir un concepto técnico particular sobre cada trabajador que solicite el reconocimiento y pago de una pensión especial de vejez, certificando si su actividad ocupacional es o fue desarrollada en oficios o expuestos a agentes de alto riesgo para la salud laboral, para lo cual deberá tener en cuenta los requisitos dispuestos en la ley, entre otros: histórico de la exposición, matriz de riesgos laborales, programas de vigilancia epidemiológica por riesgos específicos, de conformidad con el Sistema de Gestión y Seguridad en el Trabajo o de los programas específicos acordados paritariamente por convención colectiva, así como con certificación de cargos y labores remitidos por el empleador y/o aportados por el trabajador.</p> <p>ii) Emitir concepto técnico general sobre la planta de la empresa, con referencia a casos de debate técnico-científico sobre las actividades de alto riesgo que pudieran ser limitantes para el reconocimiento de la pensión especial. Para el cumplimiento de esta función, las empresas deberán notificar en el primer trimestre del año el número y datos de los trabajadores con riesgo de exposición a factores catalogados como de alto riesgo para la salud. Esta información deberá allegarse certificada por el responsable del Sistema de Gestión y Seguridad en el Trabajo con firma del comité paritario.</p>	Sin modificación
<p>Artículo 7°. Con la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Trabajo deberá adoptar la Guía técnica para la identificación de empresas, trabajadores y oficios de alto riesgo, en un plazo no mayor a tres meses. Esta guía deberá ser construida de manera tripartita y actualizada cada cinco años por la misma entidad.</p> <p>Parágrafo 1°. La responsabilidad vigente de las ARL de mantener una base de datos con estas empresas se mantiene; estas entidades deberán disponer de planes para su vigilancia y monitoreo permanente.</p> <p>Parágrafo 2°. Toda persona que realice actividades de alto riesgo debe tener vinculación formal al Sistema Nacional de Riesgos laborales, a cargo de la empresa contratante, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 3 del artículo 2° de la Ley 1562 de 2012. Se prohíbe en el territorio nacional la contratación tercerizada para el desarrollo de actividades de alto riesgo.</p>	Sin modificación
<p>Artículo 8°. Créese por parte del Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Trabajo, el Sistema Nacional de Identificación y Seguimiento a Empresas, Trabajadores y Actividades de Alto Riesgo para la Salud, el cual entrará en funcionamiento en un término no mayor a seis meses a partir de la firma de la presente ley. El Sistema deberá ser dinámico conforme a las necesidades de información que defina o establezca la guía técnica de que trata el artículo séptimo de la presente ley.</p>	Sin modificación

INICIATIVA	NUEVA REDACCIÓN
<p>Artículo 9°. Además de las funciones que le confiere la Ley, serán funciones del Consejo Nacional de Riesgos Laborales (CNRL):</p> <p>a. Formular estrategias y acciones para el reconocimiento efectivo de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud.</p> <p>b. Recomendar las normas técnicas para la identificación de las actividades de alto riesgo para la salud en las empresas.</p> <p>c. Diseñar normas de obligatorio cumplimiento sobre las actividades de vigilancia y control de la afiliación de los trabajadores de alto riesgo para la salud, ejercidas por las administradoras de riesgos laborales a cargo de la empresa contratante.</p> <p>Parágrafo. Los estudios técnicos y financieros que se requieran para el cumplimiento de las funciones que le asigna la presente ley serán asumidos con cargo al presupuesto de funcionamiento del Fondo de Riesgos Profesionales Laborales.</p>	Sin modificación
<p>Artículo 10. <i>Planes de saneamiento financiero.</i> Para las empresas que desarrollan actividades laborales de alto riesgo y que no estén al día con las cotizaciones adicionales, que así lo soliciten expresamente, se crearán planes de saneamiento financiero bajo la coordinación de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de regular la información y los aportes a este régimen especial. La información sobre las empresas de alto riesgo que adopten esta medida deberá ser trasladada al sistema de información de que trata el artículo 5° de esta ley.</p>	Sin modificación
<p>Artículo 11. <i>Vigencia y derogatorias.</i> El presente decreto regirá a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	Sin modificación

**4. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, se recomienda a los honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República dar trámite y aprobar en primer debate el Proyecto de ley 155 de 2018, “*por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones*”.

Cordialmente,



JESUS ALBERTO CASTILLA  
Senador de la República  
Ponente coordinador



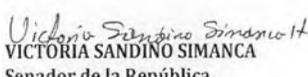
NADYA GEORGETTE BLEL  
Senadora de la República  
Ponente



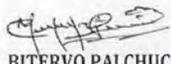
JOSE AULO POLO  
Senador de la República  
Ponente



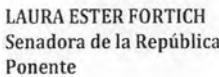
JOSE RITTER LOPEZ  
Senador de la República  
Ponente



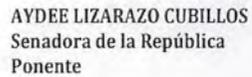
VICTORIA SANDINO SIMANCA  
Senadora de la República  
Ponente



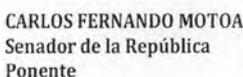
MANUEL BITERVO PALCHUCAN  
Senador de la República  
Ponente



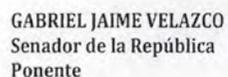
LAURA ESTER FORTICH  
Senadora de la República  
Ponente



AYDEE LIZARAZO CUBILLOS  
Senadora de la República  
Ponente



CARLOS FERNANDO MOTOA  
Senador de la República  
Ponente



GABRIEL JAIME VELAZCO  
Senador de la República  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY 155 DE  
2018 SENADO**

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

Parágrafo 1°. En lo que corresponde a la aplicación del artículo 2° del Decreto 2090 de 2003, solo se tomarán como referencia los valores límites permisibles del sistema de riesgos laborales para evaluar la exposición ocupacional a calor o altas temperaturas, en ningún caso en alguna de las otras actividades de alto riesgo.

Artículo 3°. *Definiciones*

**Valor límite de exposición ocupacional (TLV):**

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

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

Sustancias ocupacionalmente cancerígenas, reconocidas por las IARC del grupo 1A: Las sustancias ocupacionalmente cancerígenas de que trata la presente ley son berilio y sus compuestos, asbesto en todas sus formas, benceno, cadmio, cromo VI, níquel, sílice, cloruro de vinilo, polvo de madera.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 2° del Decreto 2090 de 2003, al cual se agregará el numeral octavo así:

8. Actividades con exposición a mercurio y plomo.

**Artículo 5°. Parámetros para la determinación de los trabajos con agentes de alto riesgo para la salud laboral.** Serán reconocidos como trabajos con agentes de alto riesgo para la salud laboral las contenidas en el artículo 2° del Decreto 2090, los cuales serán medidos a partir de los siguientes parámetros:

1. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes y sustancias cancerígenas. Para reconocer el derecho a pensiones especiales de vejez por radiaciones ionizantes o sustancias comprobadamente cancerígenas, no se tendrá en cuenta el umbral de exposición delimitado por los valores límites permisibles (TLV).
2. Solamente los trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas serán valorados de acuerdo con los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud ocupacional.
3. Se tendrán como sustancias cancerígenas las reconocidas por la Agencia Internacional para la Investigación para el Cáncer (IARC), de la Organización Mundial de la Salud (OMS), o el órgano autorizado que Colombia reconozca.
4. Los valores límites de exposición ocupacional en ningún caso podrán ser empleados como criterio de medición en el caso de la exposición a sustancias cancerígenas y radiaciones ionizantes.

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

Parágrafo 2°. Las actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores serán actualizadas cada cinco (5) años como un término máximo. Sin perjuicio de lo anterior, en cualquier momento podrán ser incluidas actividades de alto riesgo, para lo cual deberá coordinarse entre los Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Cancerología y el Ministerio de Trabajo, de conformidad con las recomendaciones que sobre el particular emita el Consejo Nacional de Riesgos Laborales y teniendo en cuenta los criterios establecidos por la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC), de la Organización Mundial de la Salud.

Artículo 6°. *Funciones de las administradoras de fondos de pensiones y de Colpensiones para el reconocimiento de las pensiones especiales de vejez.* Con la entrada en vigencia de la presente ley, y en un tiempo no mayor a seis (6) meses, Colpensiones y las administradoras de fondo de pensiones deberán crear y procedimentar el área especializada de salud ocupacional, en cuyas funciones estará:

- i) Emitir un concepto técnico particular sobre cada trabajador que solicite el reconocimiento y pago de una pensión especial de vejez, certificando si su actividad ocupacional es o fue desarrollada en oficios o expuestos a agentes de alto riesgo para la salud laboral, para lo cual deberá tener en cuenta los requisitos dispuestos en la ley, entre otros: histórico de la exposición, matriz de riesgos laborales, programas de vigilancia epidemiológica por riesgos específicos, de conformidad con el Sistema de Gestión y Seguridad en el Trabajo o de los programas específicos acordados paritariamente por convención colectiva, así como con certificación de cargos y labores, remitido por el empleador y/o aportados por el trabajador.
- ii) Emitir concepto técnico general sobre la planta de la empresa con referencia a casos de debate técnico-científico sobre las actividades de alto riesgo que pudieran ser limitantes para el reconocimiento de la pensión especial. Para el cumplimiento de esta función, las empresas deberán notificar en el primer trimestre del año el número y datos de los trabajadores con riesgo de exposición a factores catalogados como de alto riesgo para la salud. Esta información deberá allegarse certificada por el responsable del Sistema de Gestión y Seguridad en el Trabajo, con firma del comité paritario.

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

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

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

Artículo 8°. Créese por parte del Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Trabajo, el Sistema Nacional de Identificación y Seguimiento a Empresas, Trabajadores y Actividades de Alto Riesgo para la Salud, el cual entrará en funcionamiento en un término no mayor a seis meses a partir de la firma de la presente ley. El Sistema deberá ser dinámico

conforme a las necesidades de información que defina o establezca la guía técnica de que trata el artículo séptimo de la presente ley.

Artículo 9°. Además de las funciones que le confiere la Ley, serán funciones del Consejo Nacional de Riesgos Laborales (CNRL):

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

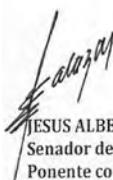
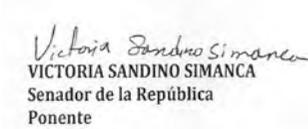
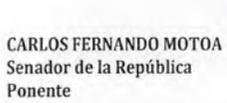
Parágrafo. Los estudios técnicos y financieros que se requieran para el cumplimiento de las funciones que le asigna la presente Ley serán asumidos con cargo al presupuesto de funcionamiento del Fondo de Riesgos Profesionales Laborales.

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

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

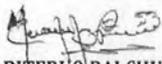
Por los honorables congresistas,

Cordialmente,

 JESUS ALBERTO CASTILLA Senador de la República Ponente coordinador	 NADYA GEORGETTE BLEL Senadora de la República Ponente
 JOSE PAULO POLO Senador de la República Ponente	 LAURA ESTER FORTICH Senadora de la República Ponente
 VICTORIA SANDINO SIMANCA Senador de la República Ponente	 CARLOS FERNANDO MOTOA Senador de la República Ponente

JOSE RITTER LOPEZ  
Senador de la República  
Ponente

AYDEE LIZARAZO CUBILLOS  
Senadora de la República  
Ponente

  
MANUEL BITERVO PALCHUCAN  
Senador de la República  
Ponente

GABRIEL JAIME VELAZCO  
Senador de la República  
Ponente

LA COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiuno (21) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate.

**Número del Proyecto de ley: número 155 de 2018 Senado.**

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

**NOTA SECRETARIAL**

Frente a este proyecto de ley se radicaron ante esta Secretaría dos (02) Ponencias así:

1. **Una Ponencia Positiva**, radicada el día viernes diecisiete (17) de mayo del año dos mil diecinueve 2019, Hora: 10:30 a.m. y suscrita por los honorables Senadores: *Jesús Alberto Castilla Salazar* (Coordinador Ponente), *Nadya Blel Scaff*, *José Aulo Polo Narváez*, *José Ritter López Peña*, *Victoria Sandino Simanca Herrera*, *Manuel Bitervo Palchucan Chingal* y *Laura Ester Fortich Sánchez*, en veinticuatro (24) folios.
2. **Una Ponencia Negativa**, radicada el día martes veintiuno (21) de mayo del año dos mil diecinueve 2019, Hora: 4:44 p. m., y suscrita por los honorables Senadores: *Gabriel Jaime Velasco Ocampo* y *Aydeé Lizarazo Cubillos*, en quince (15) folios.

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

El Secretario,

  
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA  
PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 155 DE 2018 SENADO**

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

SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA  
Comisión Séptima

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA  
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 155 DE 2018 SENADO**

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

**Autor(es):**

**Honorable Senador Jesús Alberto Castilla**  
(Polo Democrático)

**número de artículos: Once (11)**

**Fecha de Radicación Senado: 20/07/2018**

**Ponente(s):**

*Jesús Alberto Castilla, Aydeé Lizarazo, Carlos Fernando Mota, José Aulo Polo, José Ritter López, Laura Ester Fortich, Manuel Bitervo, Nadya Georgette Blel Scaff, Victoria Sandino y Gabriel Velasco*

**ÍNDICE**

- I. Antecedentes de la Iniciativa
- II. Objeto de la Propuesta Legislativa
- III. Contenido de la Propuesta Legislativa
- IV. Comentarios frente a la Exposición de Motivos de los Autores
- V. Proposición

Doctor

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

Senador de la República

Presidente Comisión Séptima (VII) Constitucional

**Referencia: Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 155 de 2018 Senado, por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez, por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud, en el sistema general de pensiones y se dictan otras disposiciones.**

Honorables Senadores:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima (VII) Constitucional, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los Senadores el informe de ponencia del Proyecto de ley de la referencia. Previamente, téngase en cuenta las siguientes consideraciones:

**I. Antecedentes de la Iniciativa**

El día 19 de septiembre de 2018, el honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar presentó el Proyecto de ley que por reparto correspondería a la célula legislativa que usted preside, mismo al que le fuera asignado el número de consecutivo de la referencia, y asignado según reparto de la misma Comisión Séptima a los ponentes arriba mencionados el día 30 de octubre de 2018.

Se trata de un Proyecto de ley que busca desarrollar los aspectos técnicos y legales de las pensiones anticipadas de vejez; el Proyecto de ley responde a varios planteamientos que han sido realizados principalmente por trabajadores y personas que se

han visto afectadas en su salud con ocasión de la exposición a temperaturas extremas o sustancias cancerígenas que mitigan la esperanza de vida. En tal medida, el Proyecto de ley cumple un propósito loable, pero cuenta con sendos errores conceptuales que a continuación procederemos a exponer.

**II. Objeto de la Propuesta Legislativa**

De acuerdo al articulado del Proyecto de ley y la exposición de motivos presentada por los autores, se concluye que el Proyecto de ley sub examine tiene por objeto “definir aspectos técnicos y administrativos para el reconocimiento de la pensión especial de vejez por alto riesgo”.

En tal medida, el Proyecto de ley busca modificar el Decreto ley 2090 de 2003 “Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.”

El Decreto ley 2090 de 2003 tenía por objeto (según su propia exposición de motivos) “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;” Lo anterior tomando en consideración “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”.

**III. Contenido de la Propuesta Legislativa**

El Proyecto de ley número 155 de 2018 está compuesto por seis (6) artículos los cuales pueden resumirse de la siguiente forma:

Artículo Propuesto en Ponencia Positiva	Resumen
Artículo 1°. <i>Objeto:</i> La presente ley tiene por objeto definir aspectos técnicos y administrativos necesarios para garantizar el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el Sistema General de Pensiones, de los trabajadores expuestos a actividades de alto riesgo para la salud.	Definir aspectos técnicos y administrativos para el reconocimiento de la pensión especial de vejez por alto riesgo.
Artículo 2°. <i>Campo de aplicación.</i> La presente ley se aplicará a trabajadores que en cumplimiento de sus funciones, realicen sus labores los oficios denominados de alto riesgo, conforme con lo contenido en el artículo 2° del Decreto-ley número 2090 de 2003. Parágrafo 1°. En lo que corresponde a la aplicación del artículo 2° del Decreto 2090 de 2003, solo se tomarán como referencia los valores límites permisibles, del sistema de riesgos laborales, para evaluar la exposición ocupacional a calor o altas temperaturas, en ningún caso en alguna de las otras actividades de alto riesgo.	Se aplica a trabajadores que desempeñen labores de alto riesgo. 1. Trabajos en minería 2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas del sistema de riesgos laborales. 3. exposición a radiaciones ionizantes. 4. exposición a sustancias cancerígenas. 5. funciones de controladores de tránsito aéreo. 6. En los Cuerpos de Bomberos, operaciones de extinción de incendios. 7. En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, excepto la fuerza pública.
Artículo 3°. <i>Definiciones</i> Valor límite de exposición ocupacional: TLV: es un límite técnico que permite la exposición de un trabajador a una sustancia o agente físico, en períodos no superiores a 8 horas al día o 40 horas a la semana. No representa una línea definida que divida un ambiente laboral sano de uno no sano o el punto en el cual pueda ocurrir un deterioro de la salud.	DEFINE TLV: Valor límite de exposición ocupacional. Sustancia Cancerígena

Artículo Propuesto en Ponencia Positiva	Resumen
Sustancia cancerígena o carcinógena es aquella que por inhalación, ingestión o penetración cutánea, puede ocasionar cáncer o incrementar su frecuencia, independientemente de su dosis o su nivel de concentración. Son aquellas reconocidas por la Agencia Internacional para la Investigación para el Cáncer (IARC), de la Organización Mundial de la Salud (OMS), o el órgano autorizado que Colombia reconozca.	
Artículo 4°. Modifíquese el artículo 2° del Decreto 2090 de 2003, al cual se agregará el numeral octavo así: 8. Actividades con exposición a mercurio y plomo.	Incluye como actividad de alto riesgo para la salud de los trabajadores: Exposición a mercurio y plomo.
Artículo 5°. <i>Parámetros para la medición de los agentes de alto riesgo para la salud laboral.</i> Serán reconocidos como agentes de alto riesgo para la salud laboral, las contenidas en el artículo 2° del Decreto 2090, los cuales serán medidos a partir de los siguientes parámetros: 1. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes y sustancias cancerígenas. Para reconocer el derecho a pensiones especiales de vejez por radiaciones ionizantes o sustancias comprobadamente cancerígenas, no se tendrá en cuenta el umbral de exposición delimitado por los valores límites permisibles, TLV. 2. Solamente los trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, serán valorados de acuerdo con los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud ocupacional. 3. Se tendrán como sustancias cancerígenas, las reconocidas por la Agencia Internacional para la Investigación para el Cáncer (IARC), de la Organización Mundial de la Salud (OMS), o el órgano autorizado que Colombia reconozca. 4. Los valores límites de exposición ocupacional, en ningún caso podrán ser empleados como criterio de medición en el caso de la exposición a sustancias cancerígenas y radiaciones ionizantes. Parágrafo 1°. En tanto que las actividades de minería en socavón y a cielo abierto, generan exposición a agentes de alto riesgo, son equiparables en su tratamiento para el reconocimiento del derecho a la pensión especial de alto riesgo. Parágrafo 2°. Las actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores serán actualizadas cada cinco (5) años, en coordinación entre los Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo, de conformidad con las recomendaciones que sobre el particular emita el Consejo Nacional de Riesgos laborales y teniendo en cuenta los criterios establecidos por la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC) de la Organización Mundial de la Salud.	Las actividades de alto riesgo del artículo 2° del Decreto 2090 de 2003 serán medidas conforme a estos criterios: 1) Que estén por fuera del límite establecido en el TLV (8 horas diarias y 40 semanales). 2) Solo los trabajos expuestos a altas temperaturas serán valorados conforme a los TLV. 3) Sustancias cancerígenas las reconocidas por la IARC, OMS o equivalente. 4) Los TLV no pueden ser criterios de medición en sustancias cancerígenas. Se incluyen las actividades de minería en socavón y cielo abierto. Actividades de Alto riesgo actualizadas cada 5 años por Mintrabajo.
Artículo 6°. <i>Funciones de las Administradoras de Fondos de Pensiones y de Colpensiones para el reconocimiento de las pensiones especiales de vejez.</i> Con la entrada en vigencia de la presente ley, y en un tiempo no mayor a seis (6) meses, Colpensiones y las Administradoras de Fondo de Pensiones, deberán crear y procedimentar ( <i>sic</i> ) el área especializada de salud ocupacional, en cuyas funciones estará: i) emitir un concepto técnico particular sobre cada trabajador que solicite el reconocimiento y pago de una pensión especial de vejez, certificando si su actividad ocupacional es o fue desarrollada en oficios o expuestos a agentes de alto riesgo para la salud laboral, para lo cual deberá tener en cuenta, los requisitos dispuestos en la ley entre otros: Histórico de la exposición, matriz de riesgos laborales, programas de vigilancia epidemiológica por riesgos específico, de conformidad al Sistema de Gestión y Seguridad en el Trabajo, o de los programas específicos acordados paritariamente por convención colectiva, así como certificación de cargos y labores, remitido por el empleador y/o aportados por el trabajador. ii) emitir concepto técnico general sobre la planta de la empresa, con referencia a casos de debate técnico científico sobre las actividades de alto riesgo que pudieran ser limitantes para el reconocimiento de la pensión especial. Para el cumplimiento de esta función las empresas deberán notificar en el primer trimestre del año, el número y datos de los trabaja-	AFP deben crear procedimiento en el área de salud ocupacional para: <ul style="list-style-type: none"><li>• Emitir concepto técnico sobre cada trabajador valorando: historial de exposición, matriz de riesgos.</li><li>• Emitir concepto sobre la empresa, valorando casos de debate de alto riesgo.</li><li>• Las empresas deben reportar cada año el número de trabajadores expuestos, debidamente certificada por el SGST y comité paritario.</li></ul>

Artículo Propuesto en Ponencia Positiva	Resumen
dores con riesgo de exposición a factores catalogados como de alto riesgo para la salud, esta información deberá allegarse certificada por el responsable del Sistema de Gestión y Seguridad en el trabajo, con firma del Comité paritario.	
<p>Artículo 7°. Con la entrada en vigencia de la presente ley el Ministerio de Trabajo deberá adoptar la Guía técnica para la identificación de empresas, trabajadores y oficios de alto riesgo, en un plazo no mayor a tres meses. Esta guía deberá ser construida de manera tripartita y actualizada cada cinco años por la misma entidad.</p> <p>Parágrafo 1°. La responsabilidad vigente de las ARL de mantener una base de datos con estas empresas se mantiene, estas entidades deberán disponer de planes para su vigilancia y monitoreo permanente.</p> <p>Parágrafo 2°. Toda persona que realice actividades de alto riesgo debe tener vinculación formal al Sistema Nacional de Riesgos laborales, a cargo de la empresa contratante, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 3 del artículo 2° de la Ley 1562 de 2012. Se prohíbe en el territorio nacional la contratación tercerizada para el desarrollo de actividades de alto riesgo.</p>	<p>Las ARL deben mantener base de datos actualizada en este sentido.</p> <p>Vinculación laboral formal a ARL con cargo al empleador de todo trabajador expuesto, <b>se prohíbe la contratación de este tipo de trabajadores a través de terceros.</b></p>
<p>Artículo 8°. Créese por parte del Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Trabajo, el Sistema Nacional de Identificación y Seguimiento a Empresas, trabajadores y actividades de alto riesgo para la salud, el cual entrará en funcionamiento en un término no mayor a seis meses a partir de la firma de la presente ley. El Sistema deberá ser dinámico conforme a las necesidades de información que defina o establezca la guía técnica de que trata el artículo séptimo de la presente ley.</p>	<p>Creación del Sistema Nacional de Identificación y Seguimiento a Empresas, trabajadores y actividades de alto riesgo para la salud, con cargo a DNP y Mintrabajo, en término no mayor a 6 meses.</p>
<p>Artículo 9°. Además de las funciones que le confiere la ley, será funciones del Concejo (<i>sic</i>) Nacional de Riesgos Laborales (CNRL):</p> <p>a. Formular estrategias y acciones para el reconocimiento efectivo de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud.</p> <p>b. Recomendar las normas técnicas para la identificación de las actividades de alto riesgo para la salud en las empresas.</p> <p>c. Diseñar normas de obligatorio cumplimiento sobre las actividades de vigilancia y control de la afiliación de los trabajadores de alto riesgo para la salud, ejercidas por las administradoras de riesgos laborales a cargo de la empresa contratante.</p> <p>Parágrafo: Los estudios técnicos y financieros que se requieran para el cumplimiento de las funciones que le asigna la presente ley, serán asumidos con cargo al presupuesto de funcionamiento del Fondo de Riesgos Profesionales.</p>	<p>Le adiciona funciones al CNR (artículo 70 Decreto 1295 de 1994) entre las que se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular estrategias para el reconocimiento de la Pensión Especial de Vejez por Actividades de Alto riesgo.</li> <li>• Recomendar normas para identificar actividades de alto riesgo.</li> <li>• Diseñar normas para control de afiliaciones.</li> </ul> <p>Los estudios estarán a cargo del presupuesto para el funcionamiento del Fondo de Riesgos Laborales.</p>
<p>Artículo 10. <i>Planes de saneamiento financiero.</i> Para las empresas que desarrollan actividades laborales de alto riesgo y que no estén al día con las cotizaciones adicionales, que así lo soliciten expresamente, se crearán planes de saneamiento financiero, bajo la coordinación de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de regular la información y los aportes a este régimen especial. La información sobre las empresas de alto riesgo que adopten esta medida deberá ser trasladada al sistema de información de que trata el artículo 5° de esta ley.</p>	<p>Plan de saneamiento de las empresas que estén en mora en la pago de aportes de cotizaciones especiales a Cargo de la UGPP.</p>
<p>Artículo 11. <i>Vigencia y derogatorias.</i> El presente decreto regirá a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Vigencias.</p>

**IV. Comentarios frente a la Exposición de Motivos de los Autores**

**a) Consideraciones generales**

Las pensiones especiales de vejez se definen en el Decreto 2090 de 2003 y cuenta como requisitos:

- Haber cumplido 55 años de edad.
- Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General

de Seguridad Social en Pensiones, al que se refiere el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003.

- La edad para el reconocimiento especial de vejez se disminuirá en un (1) año por cada (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.

- El trabajador cotiza sobre el 26%, el 4% lo paga el trabajador y el 22% estará a cargo del empleador.

El Decreto ley 2090 de 2003 define de manera taxativa cuáles son las actividades de alto riesgo contempladas para este tipo de pensiones, son:

- Trabajos en minería.
- Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas del sistema de riesgos laborales.
- Exposición a radiaciones ionizantes.
- **Exposición a sustancias cancerígenas.**
- Funciones de controladores de tránsito aéreo
- En los Cuerpos de Bomberos, operaciones de extinción de incendios.
- En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, excepto la fuerza pública.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las actividades peligrosas se pueden definir de la siguiente forma:

*En la terminología anglosajona se hace referencia a los trabajos penosos o peligrosos como arduous or hazardous o se consideran trabajos penosos, peligrosos o insalubres los trabajos 3D (dirty, diffi cult and dangerous), a los que algunos países añaden los trabajos tóxicos, como veremos en la exposición comparada. En cuanto a la diferenciación de trabajos penosos, peligrosos, tóxicos o insalubres, los trabajos penosos, por su naturaleza específica, son trabajos duros por su exigencia física o psíquica y trabajos que causan un mayor desgaste físico. Los trabajos peligrosos son aquellos que son susceptibles de causar un accidente laboral o enfermedad profesional con mayor índice de incidencia o frecuencia que otros trabajos. Los trabajos insalubres son aquellos que, por su específica naturaleza, se desenvuelven en ambientes insanos. Por último, los trabajos tóxicos son aquellos en los que el trabajador está expuesto a agentes físicos, químicos o biológicos agresivos o nocivos.<sup>1</sup>*

Se encuentra preocupante que la creación de nuevos grupos que acceden a Pensiones Anticipadas de Vejez no esté atendiendo positivamente y de lleno la problemática. Es necesario que se mejoren las condiciones laborales de tal forma que no se invierta en el trabajador de manera preventiva con la excusa que se está contribuyendo a una pensión especial de vejez que permitirá que se retire anticipadamente a descansar. La misma OIT, tomando en consideración

las tendencias actuales frente a esperanza de vida y envejecimiento de la fuerza productiva informa:

*La parte de la vida de una persona en situación de jubilación ha experimentado un crecimiento significativo en las últimas décadas a consecuencia del incremento de la esperanza de vida en la mayoría de países de la OCDE. Las políticas incentivadoras de la jubilación a edades más tardías pueden mitigar y están mitigando esta tendencia.*

*Por otra parte, se advierte un fenómeno de envejecimiento importante de la población laboral en determinados sectores económicos o industriales. Este dato es igualmente revelador de que los retiros anticipados probablemente estén disminuyendo por exigencia de la propia demografía laboral en determinadas empresas o sectores.*

*En este contexto, la Comisión Europea ha alertado que la reducción progresiva de los esquemas de jubilación anticipada requiere la implementación de mejores oportunidades para los trabajadores de mayor edad a fin de que puedan permanecer en el trabajo más tiempo, lo que exigirá la adaptación de los lugares de trabajo, el fomento del aprendizaje a lo largo de la vida laboral, entre otras condiciones indispensables.*

*Se estima que unas condiciones de trabajo pobres influyen de manera decisiva en la salida prematura del mercado laboral mediante retiros anticipados, y las condiciones de trabajo precarias suelen encontrarse en trabajos duros desde el punto de vista físico o psíquico, trabajos monótonos, repetitivos o estresantes.<sup>2</sup>*

#### **b) Comentarios específicos frente al Proyecto de ley**

El trámite legislativo surtido ha sido bastante enriquecedor, pues ha permitido que los miembros de la Comisión Séptima escuchemos a todos los actores interesados en el Proyecto de ley. En la audiencia pública realizada el día 8 de mayo de 2019 pudimos llegar a las siguientes conclusiones:

- Efectivamente existe una problemática en cuanto al reconocimiento y pago de pensiones especiales de vejez, en parte por la no contribución extraordinaria requerida tanto por los trabajadores como los empleadores al Sistema General de Pensiones.
- Existe la voluntad política y social de parte del Gobierno nacional de contribuir a que esa situación sea corregida, sin embargo, reconoce que es un tema eminentemente técnico que requiere de la participación tripartita en la construcción de la solución. Incluso los mismos trabajadores a través de la participación de la Confederación General del Trabajo (CGT) expresaron la necesidad de conminar a la OIT en la construcción de esa solución.
- La norma actual, es decir, el Decreto ley 2090 es amplio en su cobertura, e incluye en su cuerpo normativo todas las actividades

<sup>1</sup> Organización Internacional del Trabajo “JUBILACIÓN ANTICIPADA POR TRABAJOS DE NATURALEZA PENOSA, TÓXICA, PELIGROSA O INSALUBRE”. (2014) Puede encontrarlo en: [https://www.ilo.org/wcms-sp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_244747.pdf](https://www.ilo.org/wcms-sp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_244747.pdf)

<sup>2</sup> *Ibíd.*

que por su naturaleza podrían considerarse de alto riesgo.

- El Plan Nacional de Desarrollo<sup>3</sup> aprobado para este cuatrienio contempla en su artículo 201 que se debe hacer una “*intervención en actividades financiera y aseguradora*”, y verbaliza la obligación de garantizar la suficiencia del Sistema General de Riesgos Laborales a través de la actualización de las *actividades económicas y los montos de cotización aplicables dichas actividades*. En tal medida es claro que existe ya dentro del documento que guiará el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno nacional, mismo que sirve de hoja de ruta del país.
- En reiteradas oportunidades los miembros actuales del Gobierno nacional, especialmente la Ministra de la Cartera de Trabajo, doctora Alicia Arango, manifestó la intención de corregir y propender por el cumplimiento de lo dispuesto en las normas que ya regulan la materia sin la necesidad de incurrir en nuevos trámites legislativos.
- Adicionalmente, el Proyecto de ley va viciado en su alcance al prohibir en el marco de lo dispuesto en su a cuando indica que:

*Toda persona que realice actividades de alto riesgo debe tener vinculación formal al Sistema Nacional de Riesgos Laborales, a cargo de la empresa contratante, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 3° del artículo 2° de la Ley 1562 de 2012. Se prohíbe en el territorio nacional la **contratación tercerizada** para el desarrollo de actividades de alto riesgo. (Negrillas propias)*

Al indicar que no se permite la contratación tercerizada se es violatorio de la libertad de empresa de que trata nuestro artículo 333 de la Constitución Política.

#### c) Conceptos de las Entidades Interesadas

##### i. Concepto Ministerio de Hacienda:

Esta Cartera se pronunció de dos formas particulares. En la primera de ella, haciendo un análisis exhaustivo del marco legal que cubija el tema de las pensiones especiales, y en la segunda, en lo referido al impacto fiscal del mismo.

Dice el Ministerio en su concepto que “[...] *el Proyecto de ley, que además no fundamenta con argumentos técnicos el por qué las actividades con exposición a mercurio y plomo y de minería a cielo abierto generan exposición a agentes de alto riesgo, no resulta técnicamente posible admitir esta actividad como tal. Ahora bien, consideramos que la actividad minera a cielo abierto, encaja perfectamente en la definición que da el artículo 4° de la Ley 1562 de 2012 de una enfermedad profesional cubierta por una ARL. Es por esto, que podemos inferir que para estas empresas la forma de mitigar o reducir el riesgo es a través de la subrogación que del mismo hacen en las administradoras de Riesgos laborales que por todos es conocido, reconocen*

*pensiones o prestaciones ocasionadas por una enfermedad laboral o un accidente de trabajo.*”

Del mismo modo, considera que el Proyecto de ley generaría una violación a lo dispuesto en el artículo 13 de nuestra Carta Política, en tanto genera problemas relacionados con tratos desiguales. En palabra de la misma entidad “[s]i resulta claro que las actividades con exposición a mercurio y plomo y de minería a cielo abierto que trae el Proyecto de ley están asociadas a las coberturas del Subsistema de riesgos laborales, de aprobarse esta Ley se estaría generando un problema de desigualdad en el Sistema General de Pensiones, toda vez que permitiría un trato igual para aquellas personas que no sufren ninguna disminución de su expectativa de vida saludable con respecto a las que por la naturaleza de su trabajo sí padecen una baja esperanza de vida – actividades del Decreto 2090 de 2003-.”

Frente al tema de impacto fiscal, indican que es menester que “[e]l costo de las mesadas para estas nuevas actividades económicas comienza en \$65 mm para el año 2033 con un máximo de \$213 mm para el 2058 y el Valor Presente Neto (VPN) de estos pagos, es de \$2,70 bll suponiendo una rentabilidad de 3,5% anual.” En tal medida ofrecen un concepto negativo frente al presente articulado.

##### ii. Concepto Ministerio del Trabajo

El ministerio es reiterativo en indicar que no existe suficiente bagaje técnico en el Proyecto de ley, indicando a su vez que ello resultaría violatorio de lo dispuesto por la Corte Constitucional, a través de Sentencia 853 de 2013:

*Es así, como la inclusión o exclusión de un oficio en la categoría de alto riesgo para la salud, no deriva de la mera discreción del legislador, sino que está justificada y fundamentada en un criterio objetivo y técnico. Así, el evento de que determinada actividad deje de ser altamente riesgosa, no obliga al Legislador a mantener en el tiempo ese estatus o los beneficios que generaba, ni comporta la adquisición de un derecho. Tal y como ocurrió en el caso de los trabajadores ferroviarios: actividades propias de operadores de cable y ayudantes dedicados al tratamiento de la tuberculosis quienes en el contexto del Código Sustantivo de Trabajo -Decreto Ley 2663 del 5 de agosto de 1950- eran consideradas de alto riesgo; posteriormente fueron eliminadas de tal categoría por el avance tecnológico o el cese en la prestación del servicio. (Subrayado y Negrillas Propia).*

Del mismo modo reitera la necesidad de que el Ministerio del Trabajo continuará en el fomento y búsqueda de la generación de condiciones para garantizar un trabajo decente, así como indica que no es requerido la expedición de una nueva norma toda vez que ya se está en proceso de actualizar la Guía Técnica que regula la materia, al tiempo que ya se encuentra buscando actualizar la normatividad asociada a las condiciones, beneficios y requisitos que se relacionan con el reconocimiento y pago de este tipo de pensiones especiales.

<sup>3</sup> Artículo 201 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por la Equidad, Pacto por Colombia”.

### iii. Concepto Colpensiones

Dice la Entidad, a través del Concepto enviado al honorable Senador Carlos Fernando Motoa en fecha 20 de marzo de 2019, que el Proyecto de ley bajo examen, muy a pesar de tener un objetivo loable, dista en su alcance de proveer una salida viable a esta problemática, indicando que el mismo adolece de: (i) ser violatorio del principio de sostenibilidad fiscal que dispone el Acto legislativo 01 de 2005, pues atenta con el Sistema General de Pensiones, (ii) sustraer competencias que históricamente son del resorte del Sistema General de Riesgos Laborales, (iii) no cuenta con un estudio técnico-científico que lo sustente. En tal medida concluye que el Proyecto de ley resulta inconveniente.

#### d) Redundancia Normativa

La discusión amplia en los distintos foros da cuenta de una necesidad real de nuestra fuerza laboral. En especial aquella que verdaderamente labora en condiciones que pueden ir en detrimento real de su salud, y que por ello debe brindársele acceso a esa modalidad de pensión. No obstante, también ha sido puesto de presente que problema real no es la ausencia de normas que regulen la materia; por el contrario normas como el Decreto Ley 2090 de 2003 y la Ley 1562 de 2012 ofrecen los instrumentos jurídicos suficientes para proteger a estos empleados efectivamente.

Por su parte, el Decreto 2090, si bien deja taxativo cuáles actividades deben permitir el acceso a pensiones de alto riesgo, es lo suficientemente general para incluir a todas las sustancias cancerígenas sin necesidad de hacer una mención específica de aquellas labores que por su propia naturaleza puedan pretender ser enunciadas de manera explícita dentro del cuerpo de esa norma. Confiamos que con la actualización del Reglamento técnico y los valores de cotización pueda incluirse a estas labores de manera más expedita, con sustento técnico y científico, y sin necesidad de tramitar una nueva norma.

Por su parte, la Ley 1562 de 2012 establece en su artículo 6°.

*Artículo 6°. Monto de las Cotizaciones. El monto de las cotizaciones para el caso de los trabajadores vinculados mediante contratos de trabajo o como servidores públicos no podrá ser inferior al 0.348%, ni superior al 8.7%, del Ingreso Base de Cotización (IBC), de los trabajadores y su pago estará a cargo del respectivo empleador.*

*<Inciso corregido por el artículo 1° del Decreto 2464 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> El mismo porcentaje del monto de las cotizaciones se aplicará para las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios personales, sin embargo, su afiliación estará a cargo del contratante y el pago a cargo del contratista, exceptuándose lo estipulado en el literal a) numeral 5 del artículo 2° de esta ley.*

***El Ministerio de Trabajo en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social en lo de su competencia adoptarán la tabla de cotizaciones mínimas y máximas para cada clase de riesgo,***

***así como las formas en que una empresa pueda lograr disminuir o aumentar los porcentajes de cotización de acuerdo a su siniestralidad, severidad y cumplimiento del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST. (Negrillas propias).***

Adicionalmente establecen en su artículo 9° dicta:

*Artículo 9°. Modifíquese el artículo 66 del Decreto-ley 1295 de 1994, el cual quedará así:*

***Artículo 66. Supervisión de las empresas de alto riesgo. Las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales y el Ministerio de Trabajo, supervisarán en forma prioritaria y directamente o a través de terceros idóneos, a las empresas de alto riesgo, especialmente en la aplicación del Programa de Salud Ocupacional, según el Sistema de Garantía de Calidad, los Sistemas de Control de Riesgos Laborales y las Medidas Especiales de Promoción y Prevención.***

*Las empresas donde se procese, manipule o trabaje con sustancias tóxicas o cancerígenas o con agentes causantes de enfermedades incluidas en la tabla de enfermedades laborales de que trata el artículo 3° de la presente ley, deberán cumplir con un número mínimo de actividades preventivas de acuerdo a la reglamentación conjunta que expida el Ministerio del Trabajo y de Salud y Protección Social.*

Como puede observarse, la Ley 1562 de 2012 prevé la necesidad de que el Ministerio realice la actualización de las actividades de alto riesgo y las cotizaciones correspondientes, sino que además pone especial vigilancia y supervisión a aquellas empresas que en el desarrollo de su actividad económica requieran el empleo de fuerza de trabajo que se especialice en el desarrollo de las actividades de alto riesgo.

En tal medida, la discusión no puede llevarse, como usualmente se hace un país altamente legalista y que sufre de una marcada “hiperinflación legislativa”, a que sea expedida una nueva norma para en pocas palabras “hacer cumplir una norma anterior”, sino que se debe plantear un tema de fondo, de eficacia normativa, misma discusión que Filosofía del Derecho fue puesta de presente por las corrientes positivistas<sup>4</sup>, quienes reconocen que una norma es eficaz (en mayor medida) no solo si es producida conforme lo indican las normas de procedimiento (o reglas secundarias), sino si es aplicada por el simple hecho de convalidarse dentro del ordenamiento jurídico gracias a las normas de reconocimiento.

En el caso que nos atañe, la discusión no pasa por aceptar que las normas ya existentes sean válidas, sino que ellas no han sido ineficaces. En virtud de lo anterior se pide comedidamente al Ministerio de Trabajo que trabaje de manera articulada con las otras entidades interesadas, y busque la manera de producir un cambio en esta materia sin necesidad de acudir nuevamente a la expedición de una nueva Ley.

<sup>4</sup> Ver entre otros lo expuesto por Herbert Hart en el libro *The Concept of Law*, y la distinción entre normas primarias y secundarias, y reglas de reconocimiento.

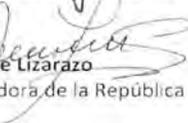
**V. Proposición**

De conformidad con los anteriores motivos y habida cuenta de inconveniencia de la iniciativa nos permitimos poner a consideración de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República, la presente ponencia *negativa* al Proyecto de ley número 155 del 2018 Senado. Lo anterior, a fin de someterlo a votación y posterior ARCHIVO al Proyecto de ley.

De los honorables Senadores,



Gabriel Jaime Velasco Ocampo  
Senador de la República



Aydeé Lizarazo  
Senadora de la República

Carlos Fernando Mota  
Senador de la República

José Aulo Polo  
Senador de la República

José Ritter López  
Senador de la República

Laura Ester Fortich  
Senadora de la República

Manuel Bitervo  
Senador de la República

Nadya Beorgette Scaff  
Senadora de la República

Victoria Sandino  
Senadora de la República

**LA COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a veintiún (21) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en la Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate.

**Número del Proyecto de ley: número 155 de 2018 Senado.**

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

**NOTA SECRETARIAL**

Frente a este Proyecto de ley se radicaron ante esta Secretaría dos (2) Ponencias así:

**1. Una ponencia Positiva**, radicada el día viernes diecisiete (17) de mayo del año dos mil diecinueve (2019).

**Hora:** 10:30 a. m. y suscrita por los honorables Senadores: *Jesús Alberto Castilla Salazar (Coordinador Ponente), Nadya Blel Scaff, José Aulo Polo Narváez, José Ritter López Peña, Victoria Sandino Simanca Herrera, Manuel Bitervo Palchucan Chingal y Laura Ester Fortich Sánchez*, en veinticuatro (24) folios.

**2. Una Ponencia Negativa**, Radicada el día martes veintiuno (21) de mayo del año dos mil diecinueve 2019.

**Hora:** 4:44 p. m., y suscrita por los honorables Senadores: *Gabriel Jaime Velasco Ocampo y Aydeé Lizarazo Cubillos*, en quince (15) folios.

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

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO

**CONTENIDO**

Gaceta número 399 - Viernes, 24 de mayo de 2019  
SENADO DE LA REPÚBLICA

	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto final del Proyecto de ley número 31 de 2018 Senado, por medio de la cual se adiciona un artículo al Código Sustantivo del Trabajo, se establece el fuero de cónyuge, compañero permanente en condición de desempleado y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley 155 de 2018, por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones. ....	8
Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 155 de 2018 Senado, por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez, por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud, en el sistema general de pensiones y se dictan otras disposiciones.....	17