



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 900

Bogotá, D. C., miércoles, 18 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 280 DE 2019 SENADO - LEY 111 DE 2018 CÁMARA**

*por medio del cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y proteger en materia laboral a las personas en edad de prepensión y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 26 de agosto de 2019

Señor

JESÚS MARÍA ESPAÑA

Secretario

Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad.

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate en Senado al Proyecto de Ley 280 de 2019 Senado, 111 de 2018 Cámara, por medio del cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y proteger en materia laboral a las personas en edad de prepensión y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Secretario:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate en Senado al Proyecto de ley número 280 de 2019 Senado, 111 de 2018 Cámara, por medio del cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y proteger en materia laboral a las personas en edad de prepensión y se dictan otras disposiciones. El informe de ponencia se rinde en los siguientes términos:

### **I. TRÁMITES DE LA INICIATIVA**

El Proyecto de ley número 280 de 2019 Senado, 111 de 2018 Cámara fue radicado el día 22 de agosto de 2018 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el honorable Representante a la Cámara José Daniel López, como coautores los honorables Representantes Ángela Patricia Sánchez Leal, Carlos Eduardo Acosta Lozano, Juanita María Goebertus Estrada, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Eloy Chichí Quintero Romero, Irma Luz Herrera Rodríguez y el honorable Senador Rodrigo Lara. Se nombra como ponentes del proyecto a los honorables Representantes Jairo Humberto Cristo Correa como coordinador ponente y ponentes a las honorables Representantes Ángela Patricia Sánchez Leal y María Cristina Soto de Gómez.

El 11 de noviembre de 2018 se radicó ponencia positiva de primer debate en la Cámara de Representantes por parte de todos los ponentes. El Proyecto de ley fue debatido y aprobado en la sesión del 21 de noviembre de 2018 en la Comisión Séptima de la Honorable Cámara de Representantes. En la sesión del 26 de marzo de 2019 se dio lectura para conocimiento de la Comisión Séptima, de la nota aclaratoria respecto a un error de transcripción que se presentó en la lectura de la proposición de ponencia en sesión del día 21 de noviembre de 2018.

El día 28 de marzo de 2019 se radicó ponencia positiva de segundo debate en Cámara de Representantes a cargo de los honorables Representantes Jairo Humberto Cristo Correa como coordinador ponente y a las honorables Representantes Ángela Patricia Sánchez Leal y María Cristina Soto de Gómez, como ponentes. El proyecto fue debatido y aprobado en sesión plenaria del día 14 de mayo de 2019, con modificaciones.

Siguiendo con el trámite legal, el proyecto de ley es remitido al Senado de la República en donde

se le asigna el número 280 de 2019 Senado y se nombra como ponentes a los honorables Senadores Fabián Castillo como coordinador de ponentes, y los honorables Senadores Nadia Blel, Gabriel Velazco, Laura Fortich, José Aulo Polo, Aydeé Lizarazo, José Ritter López, Jesús Alberto Castilla, Manuel Viterbo y Victoria Sandino como ponentes.

## II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene como fin incentivar la contratación laboral de adultos mayores a través de las siguientes medidas:

- i. La creación de beneficios tributarios para aquellas empresas que los contraten;
- ii. Establecer que en caso de empate en procesos de contratación pública, se escogerá a aquel proponente que tenga dentro de su planta de personal mayor número de adultos mayores contratados.
- iii. Reglamentación a cargo del gobierno en materia de estrategias de promoción del empleo de adultos mayores en el sector público, tipos de oficios y actividades que pueden realizar, derechos y obligaciones especiales de los empleadores que se acojan a la ley, procedimiento de verificación de los requisitos por parte de los empleadores.
- iv. Adicionar funciones al Consejo Nacional del Adulto Mayor.
- v. Crear el sello amigable “Adulto Mayor”, a fin de identificar establecimientos de comercio que contraten adultos mayores.
- vi. Consagrar medidas de protección a adultos mayores vinculados a entidades estatales en caso de reestructuración administrativa o provisión definitiva de cargos.

## III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley promueve la dignificación de las condiciones de vida del adulto mayor en Colombia, a través del fomento del empleo para personas que alcanzaron o sobrepasaron su edad de pensión y no gozan de la misma. Lo anterior en pos de una autonomía económica de los adultos mayores colombianos, que facilite su tránsito hacia un envejecimiento digno.

Los adultos mayores cuentan con protección especial por parte del Estado. De conformidad con el artículo 46 de la Constitución Política, el Estado, la sociedad, la familia y los individuos mismos, son corresponsables de integrar al adulto mayor a una vida activa y comunitaria.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha declarado a los adultos mayores como sujeto de especial protección constitucional. Esto implica que sus derechos fundamentales también son amparados por el artículo 13 de la Constitución Política. Su condición diferencial se fundamenta en sus condiciones físicas, económicas o sociológicas específicas. En los principios expuestos en la Ley 1251 de 2008, se dignifica la vejez activa como una alternativa de vida en Colombia.

Para lograr materializar los principios de independencia y autorrealización de los que habla esta ley, la presente norma busca enfocarse en complementar la Ley 1551 de 2008 “*Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores*” y, con esto, la Política Nacional de Envejecimiento, para incluir en ella principios que promuevan el acceso a trabajo decente y formal, que conlleve a la autonomía y autosuficiencia económica del adulto mayor.

### A. ENFOQUE ACTUAL DE LA PROTECCIÓN AL ADULTO MAYOR EN COLOMBIA

En virtud del artículo 46 de la Constitución Política, las Leyes 1251 de 2008 y 1850 de 2017 y la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez de 2007, el enfoque de la protección de los derechos del adulto mayor se basa en garantizar el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y en mejorar las condiciones de vida a través de los auxilios económicos de los que trata, entre otras, la Ley 1850 de 2017.

EIDANE estima que para 2016, Colombia contaba con 5.973.675 personas mayores de 60 años. Según el Ministerio del Trabajo, para el mismo año, el Programa Colombia Mayor alcanzó un cubrimiento de 1,49 millones de personas en 1.101 municipios y 5 corregimientos. Para el 2018, este programa estima como potenciales usuarios a 2'400.000 personas que cumplen los requisitos en todo el país. De esta manera, los esfuerzos institucionales han logrado la protección de una buena parte de esta población, en especial aquella con mayores rasgos de vulnerabilidad socioeconómica.

En términos de acceso al derecho a la salud, según el Ministerio de Salud y Protección Social, el cubrimiento del SGSSS para esta población es de 97,8%. La mayoría de este cubrimiento se hace a través de los cobros por solidaridad (Sisbén) e incluye a las personas que se encuentren en protección en los Centros de Bienestar del Adulto Mayor o son usuarios de los Centros Diurnos, que también hacen parte del sistema de la Política Nacional de Envejecimiento. Adicionalmente, las personas de hasta 65 años actualmente cuentan con el Programa de Subsidio al Aporte en Pensión (PSAP), para poder acceder a una pensión.

En este orden de ideas, los esfuerzos y recursos institucionales para los adultos mayores actualmente están dirigidos a la protección y garantía de derechos relacionados con la salud y subsidios para subsistencia. Por ello es importante crear una ley que promueva estilos de vida autosostenibles económicamente, no solamente para los sectores más vulnerables de la población, sino también para segmentos de clase media, que puedan verse altamente beneficiados por la norma propuesta.

### B. CONDICIONES DE VIDA DEL ADULTO MAYOR EN COLOMBIA

A continuación se caracteriza la situación del adulto mayor en Colombia, a partir de las variables

de acceso a pensión, situación económica, salud mental y violencia.

### 1. Situación poblacional

Colombia es un país que se está envejeciendo. Según el DANE, para el 2018 se estima que Colombia cuenta con 6.440.778 personas mayores de 60 años. De estas, 3.547.404 son mujeres, mientras que 2.893.374 son hombres.



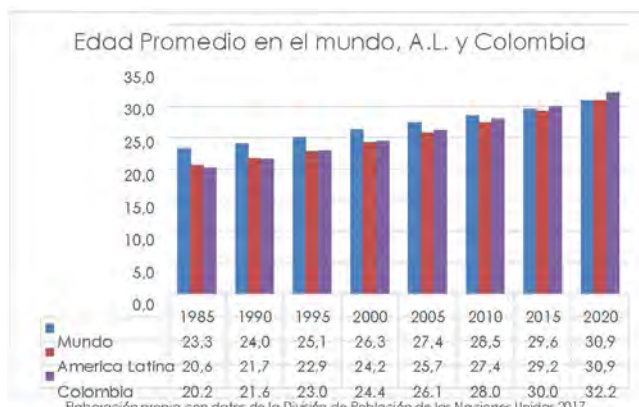
Esta dinámica también se evidencia en las principales ciudades del orden nacional:



Este cambio no significa un aumento en la población. También se ve reflejado en el índice de envejecimiento del Observatorio Demográfico de la Cepal, donde se calcula que en Colombia hay 34.5 personas de más de 60 años por cada 100 habitantes menores de 15 años.



La transformación demográfica está relacionada con una baja en la tasa de natalidad y el aumento en la esperanza de vida en el país. En términos globales, esto implica que Colombia viene alcanzando los promedios en expectativa de vida en el mundo. Según la División de Población de Naciones Unidas, Colombia tenía una edad promedio de 20.2 años para 1985, con una diferencia negativa de -3.1. Esta organización estima que para el 2020 este promedio va a estar en 32.2 años, poniendo una diferencia positiva de 1.3.

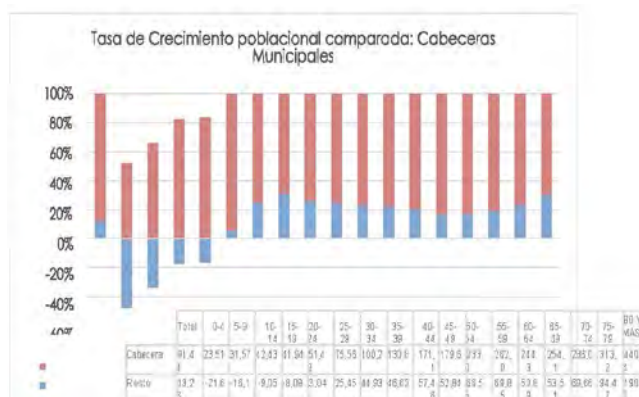


La tasa de crecimiento poblacional permite ver con mayor claridad la manera en la que se ha venido aumentando la proporción de adultos mayores en el país.

Rango de edades	Tasa de crecimiento poblacional 1985-2020
0-4	6,15
5-9	14,00
10-14	24,38
15-19	25,26
20-24	36,52
25-29	61,10
30-34	84,98
35-39	107,27
40-44	137,18
45-49	139,27
50-54	177,21
55-59	195,30
60-64	172,96
65-69	177,61
70-74	202,08
75-79	230,83
80 y más	355,69

Elaboración propia con datos del DANE. La tasa de crecimiento poblacional se calculó así:  $(y-x) * 100$  donde  $x$  es la población estimada para el 2020, mientras que  $y$  es la población estimada para 1985.

Esta tasa de crecimiento poblacional también marca una diferencia en términos de las dinámicas poblacionales del país. Según las cifras del DANE, la tasa de crecimiento entre 1985 y el 2020 es muy diferente en las cabeceras municipales con respecto al resto de las zonas rurales.



Elaboración propia con datos del DANE. La tasa de crecimiento poblacional se calculó así:  $(y-x) * 100$  donde  $x$  es la población estimada para el 2020, mientras que  $y$  es la población estimada para 1985.

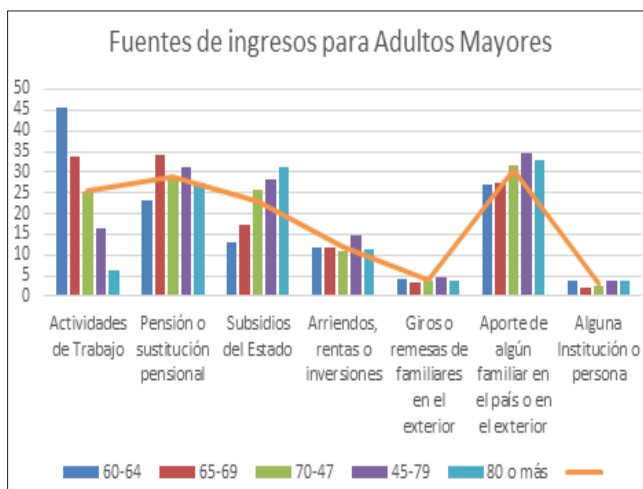


Debido a estos cambios, las políticas públicas sobre el adulto mayor deben ajustarse en el cubrimiento nominal de los beneficiarios y a diferencias de lugar de residencia. El aumento en la edad promedio y expectativa de vida de los colombianos implica que las personas que llegan a la vejez tienen nuevas dinámicas. Adicionalmente, las personas mayores de 70 años tienden a vivir en las cabeceras municipales y zonas urbanas.

**2. Escaso acceso a pensión**

Colombia es uno de los países con menor cubrimiento a personas en edad de pensión. Para el 2016, Colombia tuvo un 23% de cubrimiento nacional de pensión, que representó el 3,5% del PIB. Pero además, existe una disparidad en términos del cubrimiento en las zonas urbanas y rurales. Según la Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento del Ministerio de Salud y Protección Social (SABE), el 11.7% de las personas en zona rural y 33.2% en la zona urbana tienen pensión.

El acceso bajo a pensión no sólo afecta a los adultos mayores, sino a las personas que dependen de ellos, que pueden ser familiares más jóvenes u otros adultos mayores.



Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento, Ministerio de Salud y Protección Social, 2016.

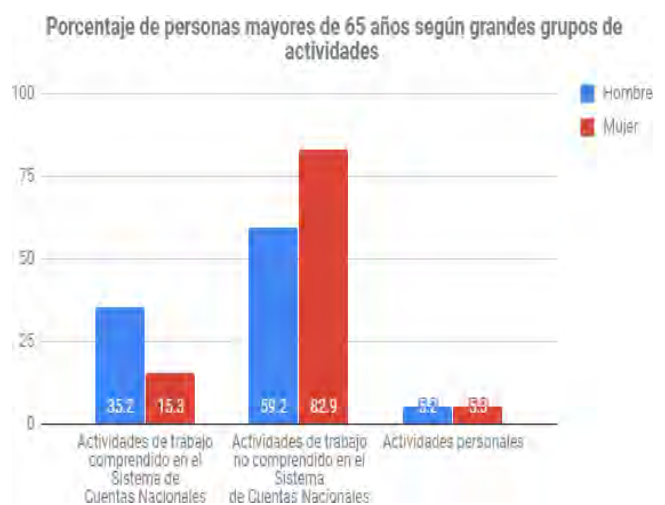
La dependencia económica de los adultos mayores también se puede evidenciar a través de la alta participación en las fuentes de ingreso registradas por la encuesta SABE. En este sentido, a mayor edad tiene una persona, más dependencia hacia subsidios del Estado y menos acceso a ingresos por actividades laborales. Los adultos mayores dependen de actividades de trabajo, subsidios y aportes de familiares.

**3. Situación de vulnerabilidad económica de los adultos mayores.**

Según la encuesta SABE, el 11.8% de los adultos mayores vive en condiciones de hacinamiento no mitigado; o sea, habitan 5 o más personas por dormitorio (Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento, Ministerio de Salud y Protección Social. Vejez y Calidad de Vida en Colombia). Lo anterior se explica debido a que el 54.9% de las personas adultas mayores recibe menos de un salario mínimo vigente legal en Colombia.

Adicionalmente, el tipo de trabajos que realizan no se compadecen con las condiciones específicas que los hacen sujeto de especial protección constitucional. En la misma encuesta del Ministerio de Salud, se encontró que la mayoría de adultos mayores trabajan como independientes y en las zonas rurales realizan labores propias de personas en condiciones físicas muy dispares a las de personas de más de 60 años. “58% de la población adulta mayor trabaja por cuenta propia, 11.7% como jornalero o peón y 9.7% trabaja como empleado en empresa particular” (Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento, Ministerio de Salud y Protección Social, 2016; Pg. 101).

Las barreras de género para el acceso al trabajo también se ven reflejadas en los adultos mayores. Según esta misma encuesta, 42.6% de los hombres y 20.2% de las mujeres realizan actividades de trabajo. Así mismo, la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT) del DANE revela que los hombres y las mujeres mayores de 65 años se encuentran especialmente en actividades de trabajo no comprendido en el Sistema de Cuentas Nacionales: 59.2% y 82.9%, respectivamente. Esto evidencia que gran parte de los adultos mayores que trabajan lo hacen en la economía informal. La OIT ya había advertido sobre esto en 2010. Específicamente, señalando que los adultos mayores vinculados a la economía informal están en situación de vulnerabilidad laboral, pues hay pocos trabajos, sus ingresos son inestables y tienen mayor probabilidad de ser separados del puesto conforme los cambios del ciclo económico (OIT, 2010).



Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT) del DANE, período 2016-2017.

Igualmente, la informalidad laboral aumenta conforme avanza el ciclo vital de la población en tránsito a la vejez. El informe “Envejecimiento y Empleo en América Latina y el Caribe” muestra que: “Esta tendencia es una señal de alerta, dado que la mayor propensión de un adulto mayor de entrar como informal a la estructura ocupacional, aumenta la propensión a estar desprotegido contra riesgos que crecen exponencialmente con la edad, como la salud” (OIT, 2010).

**Distribución porcentual de Trabajo no comprendido en el SCN**



Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT) del DANE, período 2016-2017.

Los adultos mayores están en una situación evidente de vulnerabilidad económica. En su mayoría, al no disponer de ingresos propios y permanecer en trabajos no remunerados o mal pagos, o al margen de opciones de generación de ingresos, carecen de autonomía económica. Conforme a esto, es necesario propiciar una inclusión al mercado laboral formal a quienes así lo quieran, para así contribuir en la integración de fuerzas para mejorar su calidad de vida y dignificar su envejecimiento.

**4. Adultos mayores y salud mental**

Adicionalmente, los adultos mayores son afectados de forma acentuada por trastornos neuropsiquiátricos y mentales. Según la Organización Mundial de la Salud: “Más de un 20% de las personas que pasan de los 60 años de edad sufren algún trastorno mental o neural (sin contar los que se manifiestan por cefalea) y el 6,6% de la discapacidad en ese grupo etario se atribuye a trastornos mentales y del sistema nervioso. Estos trastornos representan en la población anciana un 17,4% de los años vividos con discapacidad. La demencia y la depresión son los trastornos neuropsiquiátricos más comunes en ese grupo de edad”.

Aún hay mucho por mejorar en lo que corresponde a las tasas de suicidio de los adultos mayores. En el 2015, Medicina Legal advirtió: “Las tasas según el sexo evidencian que para los hombres de 80 y más años existe mayor riesgo de suicidio; **la tasa de suicidio para esta edad y sexo es 258,8% superior a la tasa de la población en general**, y 171,7% más elevada que la tasa entre el grupo de los hombres. En las mujeres, el envejecimiento no tiene un efecto mayor sobre las tasas de suicidio.” (2015; Pp. 423; negrita fuera de texto).

Para el 2017, los adultos mayores aportaron un 14% de los suicidios del país. Para esta entidad, la tasa de suicidio por cien mil habitantes para personas mayores de 80 años en el 2017 fue la más alta, con un 17.45, seguida de un 16.55 para personas entre los 75 y 79 años.

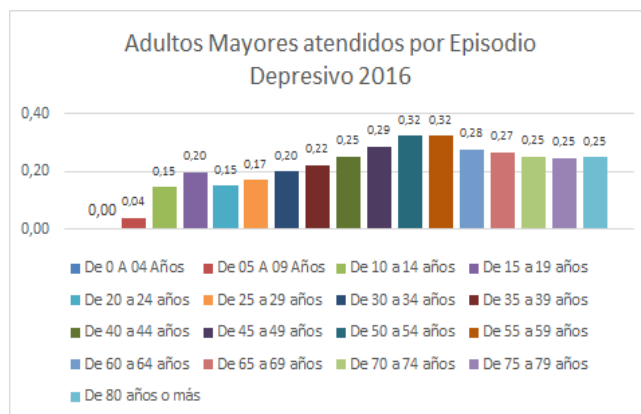
Además, al revisar este fenómeno en el tiempo, es posible evidenciar un aumento del número de

suicidios en adultos mayores. Los casos reportados entre enero-mayo en 2018 (155) representan un incremento del 87% de los casos reportados en el mismo periodo de 2014 (83).



Elaboración propia realizada con datos de Medicina Legal, período enero-mayo de 2018, 2017, 2016, 2015 y 2014.

Adicionalmente, el Observatorio Nacional de Salud muestra que para el año 2016 el porcentaje de personas atendidas por episodios depresivos se concentra en la población de 50 a 59 años. A partir de esa edad, durante el tránsito a la vejez y el envejecimiento se mantiene un promedio de personas atendidas (0,26) más alto que el promedio de personas atendidas durante el rango de edad de 0 a 49 años (0,21). Situación que evidencia la existencia de una mayor probabilidad de riesgo de desarrollar depresión después de los 60 años.



Elaboración propia realizada con datos del Observatorio de Salud Mental Sispro, 2016.

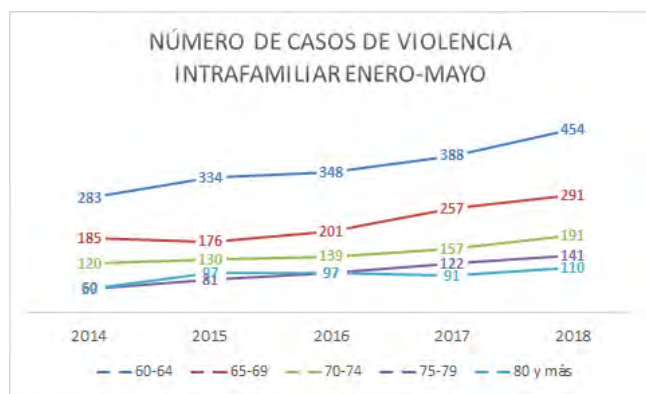
El informe de la Organización Mundial de la Salud “*Determinantes Sociales de la Salud Mental*”, publicado en 2014, manifestó que las frecuencias más altas de trastornos mentales como depresión y ansiedad se asocian, entre otras cosas, con el desempleo y el aislamiento social. Adicionalmente señala que: “Las intervenciones que prolongan y/o mejoran las actividades sociales de las personas mayores, la satisfacción con la vida y la calidad de vida pueden reducir significativamente los síntomas depresivos y proteger contra los factores de riesgo, como el aislamiento social” (Organización Mundial de la Salud, 2014; traducción propia).

Por lo cual, la apertura de nuevos panoramas laborales para el adulto mayor puede lograr la prevención de enfermedades mentales y dignificar así su proceso de vejez y envejecimiento.

### 5. Maltrato y abuso por parte de entorno cercano

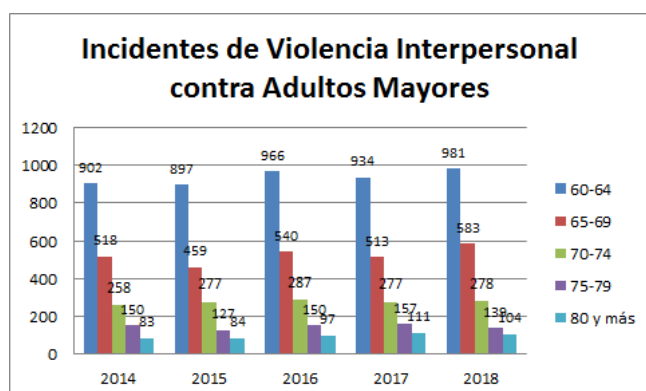
Adicional a las enfermedades mentales, los adultos mayores también se ven afectados por el maltrato. Según Medicina Legal, para el 2017 en “el caso de las lesiones no fatales, fue la violencia contra el adulto mayor la que evidenció un ascenso mayor con un 17,60%”. Esta entidad estima que la violencia contra el adulto mayor tiene una tasa media poblacional en los hombres de 35,54 casos por cada 100.000 habitantes y para las mujeres de 32,34. Hay una correlación entre la dependencia económica del adulto mayor y la violencia, en tanto la mayoría de agresiones provenían de hijos por disputas por dinero con familiares (pp. 201).

En relación a lo anterior, los casos reportados de violencia intrafamiliar entre enero-mayo en 2018 (1187) representan un incremento del 68% de los casos reportados en el mismo periodo del 2014 (707).



Elaboración propia con datos de Medicina Legal, período enero-mayo de 2018, 2017, 2016, 2015 y 2014.

Con tendencia similar, la violencia interpersonal (fenómeno de agresión intencional que resulta en una lesión o daño al cuerpo o a la salud de la víctima y es ejecutado por una persona que no es un familiar en grado consanguíneo o de afinidad del agredido) ha disminuido conforme avanza la edad, pero ha aumentado levemente a través del tiempo.



Elaboración propia con datos de Medicina Legal, período enero-mayo de 2018, 2017, 2016, 2015 y 2014.

El anterior panorama muestra la necesidad de diseñar estrategias para lograr materializar los principios de autosuficiencia y autonomía a través de la promoción del trabajo para el adulto mayor. Esto enmarcado en la realidad del país, en donde

la mayoría de adultos mayores no puede acceder a una pensión, lo que genera situaciones sociales de violencia y dependencia. Y a su vez, esto va de la mano con la marcada desproporción de afectación por enfermedades mentales en este grupo etario.

### C. CASOS EXITOSOS INTERNACIONALES

La política para la contratación del adulto mayor en Japón gira alrededor de los Centros de Apoyo para el Empleo de Adultos Mayores Activos. Estos centros empezaron a funcionar en 1974 con el propósito de buscar alternativas para los adultos mayores que querían involucrarse en la comunidad. Actualmente funcionan en más de 1.600 municipalidades. Demográficamente la población de este país es diferente, con un estimado para el 2016 de 126.702.133 personas, de las cuales el 27.28% son mayores de 65 años (de las cuales 15.080.738 son hombres y 19.488.235 mujeres).

Uno de los aspectos notorios de esta política pública tiene que ver con la forma en la que integran las experiencias y el interés que tienen algunos adultos mayores en el trabajo. A través de estos centros comunitarios, los adultos mayores desempeñan actividades de acuerdo a las categorías laborales sobre las que pueden trabajar:

Categoría laboral	Ejemplos
Trabajo General	Limpieza de parques, jardinería, trabajo como conserjes en edificio, control de calidad de productos, promoción de publicidad ocasional
Administración de espacios comunitarios	Administración de parqueadero, control de bicicletas, administración de colegios, centros comunitarios y edificios.
Conocimiento Especializado.	Bibliotecarios, traducción, edición, conducción, operación de computadoras, dictar clases en escuelas de preparación para exámenes ( <i>Cram Schools</i> )
Habilidades técnicas	Poda de plantas, pintura, trabajo en carpintería, arreglo de aires acondicionados, arreglo con papel de puertas corredizas en papel ( <i>fusuma</i> y <i>shoji</i> )
Trabajo de oficina	Trabajo de oficina, recepción, llenado de encuestas, escritura de direcciones en sobres manual, copiado de documentos usando pinceles.
Servicio al Cliente/trabajo puerta a puerta	Distribución de panfletos, colección de pagos, servicio de domicilios, ventas por teléfono y en persona, lectura de lectores de servicios públicos (agua y gas)
Servicio	Control de tráfico, asistencia doméstica, distribución de periódicos y notificaciones de la ciudad, etc.

Traducción propia, tomado de [http://longevity.ilcjapan.org/f\\_issues/0702.html](http://longevity.ilcjapan.org/f_issues/0702.html)

Los Centros de Apoyo para el Empleo de Adultos Mayores Activos consiguen recursos subcontratando servicios específicos con el Estado. De ahí la importancia de tener definidas actividades que los adultos mayores pueden realizar. Esto les da flexibilidad y movilidad en la escala municipal, respondiendo a la potencial demanda de las comunidades locales. El potencial de trabajar medio tiempo en actividades ocasionales, actividades cívicas y realizando trabajos que requieren confianza



sólo se puede dar en la medida en que estas personas tienen un reconocimiento social de sus redes de apoyo.

En el mundo, los adultos mayores no siempre trabajan por necesidad económica. Por ejemplo, Argentina cuenta con un cubrimiento de pensión más alto que Colombia (95% en el 2012) y los adultos mayores suelen trabajar para reivindicar su independencia. Según una investigación realizada, los adultos mayores que se unen a la fuerza de trabajo quieren contribuir a la sociedad y no quieren sentir que son una carga para quienes pagan impuestos (Holmerova *et. al.* 2012, Pp. 83). En este sentido, la presente ley reivindica la independencia de los adultos mayores activos que quieren contribuir a la sociedad.

El éxito de la política de Japón está en desarrollar en los adultos mayores las capacidades técnicas que requieren los tipos de contrato que realizan estos centros. Sin embargo, no es la única forma en la que se pueden promover competencias útiles en este grupo etario. La ciudad de Cuenca, en Ecuador, es pionera en incorporar a los adultos mayores en la educación formal. El Programa Académico Universidad del Adulto Mayor inició en 2012 con 120 adultos mayores. Actualmente, tiene programas en las áreas de Calidad de Vida y Envejecimiento Exitoso, Comunicación Electrónica, Microemprendimiento y Terapias Alternativas que son reconocidos como títulos de educación continuada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social.

#### IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes y modificaciones propuestas	Justificación
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto impulsar el empleo de las personas adultas mayores que no gozan de pensión, <del>y proteger en materia laboral a las personas en edad de prepensión;</del> promoviendo la autonomía y autosuficiencia económica del adulto mayor, garantizando así el envejecimiento activo, satisfactorio y saludable de la población colombiana.</p>	<p>De acuerdo con la supresión del artículo 8° del proyecto, referente al fuero reforzado para pre pensionado, se suprime la alusión de esta figura en este artículo. <u>Se propone hacer explícito los principios rectores de la política que son la autonomía y autosuficiencia económica y los fines perseguidos de la política y sus principios.</u></p>
<p>Artículo 2°. <i>Población beneficiaria.</i> Serán parte de la población beneficiaria con los incentivos de la presente ley:</p> <p>1. Las personas que no sean beneficiarias de la pensión de vejez, familiar o de sobrevivencia y que <del>ya tengan por</del> hayan cumplido el requisito de edad de pensión estipulado en la ley.</p> <p>2. <del>Las personas a quienes les falten 3 años para acceder a la edad de pensión de conformidad con la legislación pensional vigente.</del></p> <p><del>2. Las personas en edad de prepensión.</del></p> <p>Parágrafo 1°. <del>Se entenderá por persona en edad de prepensión aquella vinculada con contrato de trabajo a la que le falten tres (3) años o menos para reunir los requisitos de edad, tiempo de servicio o semanas de cotización, para obtener el disfrute de la pensión de jubilación o vejez.</del></p>	<p>Se reformula el sentido del artículo con base en dos fundamentos: Se reformula el segundo punto del artículo con fundamento en dos argumentos: i) En el informe de ponencia se propone la eliminación del artículo 8° del proyecto de ley, que instituye el fuero reforzado para prepensionados, pues va en contravía del espíritu de esta iniciativa, que es incentivar la contratación laboral de personas mayores. En ese sentido, se adecúa el artículo 2° a la supresión efectuada. ii) Se propone que los beneficios por contratación de personas mayores contemplados en los artículos 3° y 4° se hagan extensivos a mujeres entre 54 y 57 años y hombres entre 59 y 62 años.</p>
<p>Artículo 3°. <i>Deducción de impuesto sobre la renta por la contratación de adultos mayores:</i></p> <p>Los empleadores que contraten adultos mayores objeto de la presente ley y que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios, tienen derecho a deducir de la renta el 200% del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados a los adultos mayores durante el año o periodo gravable, siempre que correspondan por lo menos al <del>cinco por ciento (5%)</del> <u>dos punto cinco por ciento (2,5%)</u> de la planta de personal.</p> <p><del>Los adultos mayores contratados deberán estar vinculados</del></p> <p><u>Para ser sujeto de este beneficio el empleador deberá vincular al adulto mayor por lo menos durante un (1) año.</u></p> <p><u>Parágrafo. En casos de despido con justa causa este término podrá ser completado con el tiempo de trabajo de otro adulto mayor que entre a suplir la vacancia.</u></p>	<p>Se reduce a la mitad el porcentaje de trabajadores adultos mayores que se requieren proporcionalmente en la nómina de un empleador, a fin de facilitar el acceso a esta figura por parte del empresariado.</p> <p>Con base en las sugerencias de la honorable Senadora Laura Fortich, se adiciona un parágrafo que por un lado evita la creación de un “fuero” que evitaría el despedido incluso cuando hay causal de justa causa so pena de no recibir los beneficios de la ley, y por otro lado da garantías a los empleadores de obtener el beneficio tributario.</p>
<p>Artículo 4°. Adiciónese un parágrafo al artículo 12 de la Ley 1150 de 2007:</p> <p><b>Parágrafo 4°. Criterio de desempate.</b> En los procesos de contratación públicos, en caso de empate en la puntuación de dos o más proponentes, se preferirá a aquel que demuestre la vinculación del mayor porcentaje de adultos mayores, <del>esto es mayores de cincuenta y siete (57) años en el caso de las mujeres y sesenta y dos (62) años en el caso de los hombres y que no gocen de pensión, en cumplimiento con lo establecido en la ley que impulsa el trabajo para adultos mayores</del> <u>objeto de la presente ley.</u></p>	<p>Se ajusta esta redacción, en razón a los cambios propuestos para el artículo 2°.</p> <p>A su vez, de acuerdo a sugerencias de la honorable Senadora Fortich y para evitar que las empresas contraten adultos mayores de forma temporal ante eventuales participaciones en procesos de contratación públicos y luego despedirlos tras la finalización de estos o tras la ejecución del contrato, se proponen criterios ex ante y ex post del proceso de contratación pública respecto a la permanencia en la empresa de los adultos mayores.</p>

Texto aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes y modificaciones propuestas	Justificación
<p>Para los efectos de este párrafo solo se tendrá en cuenta la vinculación de aquellos adultos mayores que hayan estado vinculados con una anterioridad igual o mayor a un año. Para los casos de constitución inferior a un año se tendrá en cuenta a aquellos trabajadores que hayan estado vinculados desde el momento de constitución de la misma.</p> <p>Dado el caso en que el contrato público haya sido obtenido con ocasión a esta forma de desempate, el empleador deberá mantener el mismo porcentaje de adultos mayores trabajadores al interior de la empresa durante la vigencia de ejecución del contrato. En caso contrario no podrá hacer uso de este beneficio en cualquier otro contrato que celebre con el Estado dentro de los 5 años siguientes a la terminación del contrato.</p> <p>Para estos efectos, la persona natural, el representante legal de la persona jurídica o el revisor fiscal, según corresponda, certificará, bajo la gravedad de juramento, el número total de trabajadores vinculados a la planta de personal del proponente o sus integrantes que cumplan con lo aquí señalado a la fecha de cierre del proceso de selección.</p>	
<p>Artículo 5°. <i>Reglamentación y verificación.</i> El Gobierno nacional, en consulta con el Consejo Nacional del Adulto Mayor, deberá reglamentar la presente ley en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, por lo menos en los siguientes aspectos: i) Estrategias para la promoción del empleo de adultos mayores en el sector público; ii) tipos de actividades y oficios que pueden asignárseles a los adultos mayores trabajadores cobijados por esta ley; iii) Derechos y obligaciones especiales de las empresas empleadoras que se acojan a esta ley; iv) Procedimiento de verificación del cumplimiento de requisitos por parte de las empresas empleadoras.</p> <p>Parágrafo 1°. Será responsabilidad de las empresas certificar ante el Ministerio del Trabajo el cumplimiento de los requisitos para acceder a los beneficios contemplados por esta ley.</p>	Sin modificaciones
<p>Artículo 6°. Adiciónese el literal w) al artículo 6°, numeral 1 de la Ley 1251 de 2008:</p> <p>“Artículo 6°. <i>Deberes.</i> El Estado, la sociedad civil, la familia, el adulto mayor y los medios de comunicación deberán para con los adultos mayores:</p> <p>w) Realizar acciones, programas y proyectos que dignifiquen el envejecimiento a través de la promoción de la autonomía económica del adulto mayor con empleos formales, acorde con sus capacidades y la normatividad y acuerdos internacionales vigentes”.</p>	Sin modificaciones
<p>Artículo 7°. Adiciónense los numerales 15 y 16 al artículo 28 de la Ley 1251 de 2008, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 28. <i>Funciones.</i> Serán funciones del Consejo: (...)</p> <p>15. Promover las políticas públicas relacionadas con el empleo del adulto mayor, que propendan por la autonomía económica para el tránsito a una vejez digna.</p> <p>16. Presentar un informe anual al Congreso de la República sobre los avances de su gestión en materia de empleo del adulto mayor en el país, desagregando por actividades y oficio desempeñados”.</p>	Sin modificaciones
<p>Artículo 8°. Adiciónese el Capítulo VIII. “Fuero reforzado para prepensionado” al Título VIII del Código Sustantivo del Trabajo:</p> <p><del>“CAPÍTULO VIII</del></p> <p><b>Fuero reforzado para prepensionado</b></p> <p>Artículo 258A. Para poder despedir a un trabajador en situación de prepensión, el empleador necesita autorización del Inspector del Trabajo o del Alcalde Municipal, en los lugares en donde no existiere aquel funcionario.</p> <p>El permiso de que trata este artículo solo puede concederse con el fundamento en alguna de las causas que tiene el empleador para dar por terminado el contrato de trabajo y que se</p>	<p>Se propone su eliminación total. Lo anterior, teniendo en cuenta que el fuero de protección puede generar un efecto inintencionado de acuerdo al propósito general de esta ley.</p> <p>Si el objeto de la ley es fomentar la vinculación de adultos mayores, la imposibilidad posterior de despido puede desincentivar que los empleadores contraten adultos mayores, pues posteriormente deberán someterse al proceso de despido ante el Inspector del Trabajo.</p>



Texto aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes y modificaciones propuestas	Justificación
enumeran en los artículos 62 y 63 de esta ley. Antes de resolver la petición, el funcionario debe oír al trabajador y practicar todas las pruebas conducentes solicitadas por las partes. Cuando sea un Alcalde Municipal quien conozca de la solicitud de permiso, su providencia tiene carácter provisional y debe ser revisada por el Inspector del Trabajo residente en el lugar más cercano.	
<p>Artículo 8°. <i>Sello amigable “Adulto Mayor”</i>. Créese el sello amigable “Adulto Mayor” el cual identificará aquellos establecimientos de comercio que incorporen dentro de su planta laboral a adultos mayores que hayan alcanzado o sobrepasado la edad de pensión, pero no goza de la misma o personas en edad de prepensión, objeto de la presente ley, de conformidad con los roles establecidos por el Ministerio de Trabajo. La Superintendencia de Industria y Comercio reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley lo referente al sello “Adulto Mayor”, teniendo en cuenta los siguientes parámetros:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Superintendencia de Industria y Comercio será la autoridad encargada de otorgar el sello, teniendo en cuenta que el procedimiento a seguir para su concesión no podrá exceder más de un mes a partir de la presentación de la solicitud por parte del representante legal del respectivo establecimiento.</li> <li>2. Se deberá determinar el número de trabajadores mínimos que tendrán que contratarse para el otorgamiento del sello, teniendo en cuenta el total de los trabajadores de la planta de personal. Para tal efecto solo se considerarán las vinculaciones laborales realizadas a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. El sello amigable tendrá una vigencia de un (1) año y podrá ser renovado a solicitud del representante legal del respectivo establecimiento, previo cumplimiento de los requisitos establecidos.</li> <li>3. Para efecto de la determinación del cumplimiento del requisito, solo se tendrá en cuenta la contratación de trabajadores adultos mayores que hayan alcanzado o sobrepasado la edad de pensión, pero no gozan de la misma o personas en edad de prepensión definidos en la presente ley.</li> <li>4. Se creará un logo para identificar el sello amigable “Adulto Mayor”, cuyo costo de elaboración recaerá sobre el interesado. El sello Amigable “Adulto Mayor” podrá ser exhibido en un lugar visible del establecimiento, así como también podrá incorporarse en la publicidad y demás medios que se consideren pertinentes para dar a conocer al público que el establecimiento cuenta con el sello amigable.</li> <li>5. La Superintendencia de Industria y Comercio deberá publicar en su página web el listado de establecimientos de comercio a los que se ha otorgado el sello amigable “Adulto Mayor”.</li> </ol> <p>De igual manera deberá adelantar campañas de información dirigidas a los consumidores acerca de la existencia del sello y su importancia para la promoción del trabajo para adultos mayores objeto de la presente ley.</p>	<p>Se aclara que el artículo hace referencia a los adultos mayores objeto de la ley, de conformidad con el artículo 2° del proyecto.</p> <p>Con respecto al numeral 2 se elimina la expresión: “Para tal efecto solo se considerarán las vinculaciones laborales realizadas a partir de la entrada en vigencia de la presente ley” pues puede ser interpretada como un castigo para los empleadores que por vocación han venido contratando a estas personas como una práctica de responsabilidad social. De hecho podría generar que algunas empresas opten por despedir a su personal adulto mayor para luego contratar otros y ser beneficiarios de la ley.</p>
<p>Artículo 9°. <i>Protección en caso de reestructuración administrativa o provisión definitiva de cargos</i>. Los adultos en edad de prepensión, de conformidad con lo establecido en el párrafo 1° del artículo 2° de la presente ley, que hagan parte de las plantas de las entidades públicas en nombramiento provisional o temporal y que, derivado de procesos de reestructuración administrativa o provisión definitiva de cargos públicos a través de concursos de mérito, deberían ser separados de sus cargos, serán sujetos de especial protección por parte del Estado y en virtud de la misma deberán ser reubicados hasta tanto adquieran los requisitos mínimos para el acceso al beneficio pensional.</p>	<p>Se aclara que los beneficios de deducción del impuesto sobre la renta otorgados por la ley serán aplicables a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las de economía mixta.</p> <p>Se aclara que el beneficio aplica con respecto a los adultos mayores objeto de la presente ley.</p> <p>Finalmente, se cambia el orden de los párrafos para indicar que la reglamentación es con respecto al inciso 1° del artículo.</p>

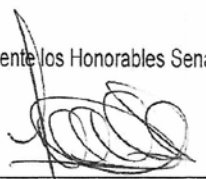
Texto aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes y modificaciones propuestas	Justificación
<p>Parágrafo 2-1°. Facúltese al Gobierno nacional para que, a través del Departamento de la Función Pública reglamente esta materia.</p> <p>Parágrafo 4 2°. Los beneficios en materia de <del>exenciones de carga parafiscal, deducción de impuesto sobre la renta tributaria</del> y los demás establecidos en la presente ley o en la normatividad legal vigente para el fomento de la contratación de <del>las personas en edad de prepensión los adultos mayores objeto de la presente ley</del>, serán extendidos a las entidades públicas <del>que</del> empresas industriales y comerciales del Estado y a las de economía mixta <del>en cumplimiento a lo establecido en el presente artículo, reubiquen a los adultos en edad de prepensión.</del></p>	
<p>Artículo 9o. 10. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones al texto. Se corrige numeración y se agrega el título del artículo.</p>

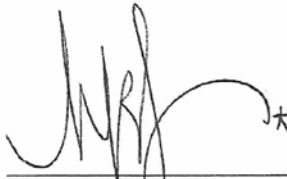
**V. PROPOSICIÓN**

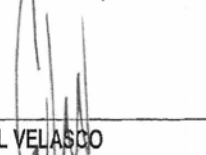
Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Séptima del Senado de la República dar primer debate en Senado de la República al Proyecto de ley número 280 de 2019 Senado, 111 de 2018 Cámara, *por medio del cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y proteger en materia laboral a las personas en edad de prepensión y se dictan otras disposiciones.*

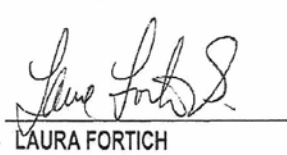
Cordialmente los Honorables Senadores,

Cordialmente los Honorables Senadores,

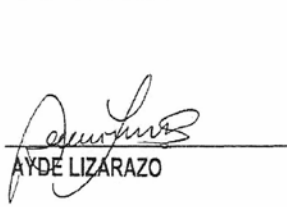
  
 FABIÁN CASTILLO (Coordinador)

  
 NADIA BLEL

  
 GABRIEL VELASCO

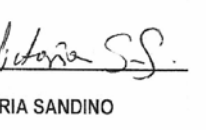
  
 LAURA FORTICH

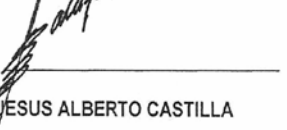
  
 JOSÉ ANÍLO POLO

  
 AYDE LIZARAZO

  
 JOSÉ RITTER LÓPEZ

  
 MANUEL VITERBO PACHULCAN

  
 VICTORIA SANDINO

  
 JESUS ALBERTO CASTILLA

**TEXTO PROPUESTO PARA EL PRIMER DEBATE EN SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 280 DE 2019 SENADO, LEY 111 DE 2018 CÁMARA**

*por medio del cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y proteger en materia laboral a las personas en edad de prepensión y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto impulsar el empleo de las personas adultas mayores que no gozan de pensión, promoviendo la autonomía y autosuficiencia económica del adulto mayor, garantizando así el envejecimiento activo, satisfactorio y saludable de la población colombiana.

**Artículo 2°. Población beneficiaria.** Serán parte de la población beneficiaria con los incentivos de la presente ley:

1. Las personas que no sean beneficiarias de la pensión de vejez, familiar o de sobrevivencia y que hayan cumplido el requisito de edad de pensión estipulado en la ley.
2. Las personas a quienes les falten 3 años para acceder a la edad de pensión de conformidad con la legislación pensional vigente.

**Artículo 3°. Deducción de impuesto sobre la renta por la contratación de adultos mayores:**

Los empleadores que contraten adultos mayores objeto de la presente ley y que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios, tienen derecho a deducir de la renta el 200% del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados a los adultos mayores durante el año o periodo gravable, siempre que correspondan por lo menos al dos punto cinco por ciento (2,5%) de la planta de personal.

Para ser sujeto de este beneficio el empleador deberá vincular al adulto mayor por lo menos durante un (1) año.

Parágrafo. En casos de despido con justa causa este término podrá ser completado con el tiempo de

trabajo de otro adulto mayor que entre a suplir la vacancia.

**Artículo 4°.** Adiciónese un párrafo al artículo 12 de la Ley 1150 de 2007:

**Parágrafo 4°. Criterio de desempate.** En los procesos de contratación públicos, en caso de empate en la puntuación de dos o más proponentes, se preferirá a aquel que demuestre la vinculación del mayor porcentaje de adultos mayores objeto de la presente ley.

Para los efectos de este párrafo solo se tendrá en cuenta la vinculación de aquellos adultos mayores que hayan estado vinculados con una anterioridad igual o mayor a un año. Para los casos de constitución inferior a un año se tendrá en cuenta a aquellos trabajadores que hayan estado vinculados desde el momento de constitución de la misma.

Dado el caso en que el contrato público haya sido obtenido con ocasión a esta forma de desempate, el empleador deberá mantener el mismo porcentaje de adultos mayores trabajadores al interior de la empresa durante la vigencia de ejecución del contrato. En caso contrario no podrá hacer uso de este beneficio en cualquier otro contrato que celebre con el Estado dentro de los 5 años siguientes a la terminación del contrato.

Para estos efectos, la persona natural, el representante legal de la persona jurídica o el revisor fiscal, según corresponda, certificará, bajo la gravedad de juramento, el número total de trabajadores vinculados a la planta de personal del proponente o sus integrantes que cumplan con lo aquí señalado a la fecha de cierre del proceso de selección.

**Artículo 5°. Reglamentación y verificación.** El Gobierno nacional, en consulta con el Consejo Nacional del Adulto Mayor, deberá reglamentar la presente ley en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, por lo menos en los siguientes aspectos: i) Estrategias para la promoción del empleo de adultos mayores en el sector público; ii) tipos de actividades y oficios que pueden asignárseles a los adultos mayores trabajadores cobijados por esta ley; iii) Derechos y obligaciones especiales de las empresas empleadoras que se acojan a esta ley; iv) Procedimiento de verificación del cumplimiento de requisitos por parte de las empresas empleadoras.

**Parágrafo 1°.** Será responsabilidad de las empresas certificar ante el Ministerio del Trabajo el cumplimiento de los requisitos para acceder a los beneficios contemplados por esta ley.

**Artículo 6°.** Adiciónese el literal w) al artículo 6°, numeral 1 de la Ley 1251 de 2008:

**“Artículo 6°. Deberes.** El Estado, la sociedad civil, la familia, el adulto mayor y los medios de comunicación deberán para con los adultos mayores:

- w) Realizar acciones, programas y proyectos que dignifiquen el envejecimiento a través de la promoción de la autonomía económica del

adulto mayor con empleos formales, acorde con sus capacidades y la normatividad y acuerdos internacionales vigentes”.

**Artículo 7°.** Adiciónense los numerales 15 y 16 al artículo 28 de la Ley 1251 de 2008, el cual quedará así:

**“Artículo 28. Funciones.** Serán funciones del Consejo: (...)

15. Promover las políticas públicas relacionadas con el empleo del adulto mayor, que propendan por la autonomía económica para el tránsito a una vejez digna.
16. Presentar un informe anual al Congreso de la República sobre los avances de su gestión en materia de empleo del adulto mayor en el país, desagregando por actividades y oficio desempeñados”.

**Artículo 8°. Sello amigable “Adulto Mayor”.** Créese el sello amigable “Adulto Mayor” el cual identificará aquellos establecimientos de comercio que incorporen dentro de su planta laboral a adultos mayores objeto de la presente ley, de conformidad con los roles establecidos por el Ministerio de Trabajo.

La Superintendencia de Industria y Comercio reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley lo referente al sello “Adulto Mayor”, teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

1. La Superintendencia de Industria y Comercio será la autoridad encargada de otorgar el sello, teniendo en cuenta que el procedimiento a seguir para su concesión no podrá exceder más de un mes a partir de la presentación de la solicitud por parte del representante legal del respectivo establecimiento.
2. Se deberá determinar el número de trabajadores mínimos que tendrán que contratarse para el otorgamiento del sello, teniendo en cuenta el total de los trabajadores de la planta de personal.

El sello amigable tendrá una vigencia de un (1) año y podrá ser renovado a solicitud del representante legal del respectivo establecimiento, previo cumplimiento de los requisitos establecidos.

3. Para efecto de la determinación del cumplimiento del requisito, solo se tendrá en cuenta la contratación de trabajadores adultos mayores definidos en la presente ley.
4. Se creará un logo para identificar el sello amigable “Adulto Mayor”, cuyo costo de elaboración recaerá sobre el interesado. El sello amigable “Adulto Mayor” podrá ser exhibido en un lugar visible del establecimiento, así como también podrá incorporarse en la publicidad y demás medios que se consideren pertinentes para dar a conocer al público que el establecimiento cuenta con el sello amigable.
5. La Superintendencia de Industria y Comercio deberá publicar en su página web el listado



de establecimientos de comercio a los que se ha otorgado el sello amigable “Adulto Mayor”.

De igual manera deberá adelantar campañas de información dirigidas a los consumidores acerca de la existencia del sello y su importancia para la promoción del trabajo para adultos mayores objeto de la presente ley.

**Artículo 9°. Protección en caso de reestructuración administrativa o provisión definitiva de cargos.** Los adultos en edad de prepensión, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 2° de la presente ley, que hagan parte de las plantas de las entidades públicas en nombramiento provisional o temporal y que, derivado de procesos de reestructuración administrativa o provisión definitiva de cargos públicos a través de concursos de mérito, deberían ser separados de sus cargos, serán sujetos de especial protección por parte del Estado y en virtud de la misma deberán ser reubicados hasta tanto adquieran los requisitos mínimos para el acceso al beneficio pensional.

Parágrafo 1°. Facúltese al Gobierno nacional para que, a través del Departamento de la Función Pública reglamente esta materia.


Parágrafo 2°. Los beneficios en materia de deducción de impuesto sobre la renta tributaria y los demás establecidos en la presente ley o en la normatividad legal vigente para el fomento de la contratación de los adultos mayores objeto de la presente ley, serán extendidos a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las de economía mixta.

**Artículo 10. Vigencia.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

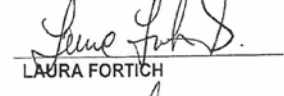
Cordialmente, los Honorables Senadores,

Cordialmente, los Honorables Senadores

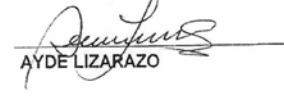
  
FABIÁN CASTILLO (Coordinador)

  
NADIA BLEL

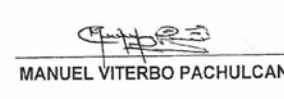
  
GABRIEL VELASCO

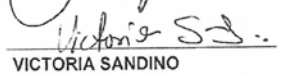
  
LAURA FORTICH

  
JOSÉ ADOLFO POLO

  
AYDE LIZARAZO

  
JOSÉ RITTER LÓPEZ

  
MANUEL VITERBO PACHULCAN

  
VICTORIA SANDINO

  
JESUS ALBERTO CASTILLA

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los diecisiete (17) días del mes de septiembre 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 para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate.

**Número del Proyecto de ley número 280 de 2019 Senado y 111 de 2018 Cámara.**

**Título del proyecto:** Título del proyecto, por medio de la cual se modifica el artículo 6° de la Ley 1251 de 2008 y se dictan otras disposiciones para promover el trabajo de adultos no pensionados.

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 VII SENADO

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 89 2019 SENADO**

*por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el Sistema General de Pensiones, de los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C. 4 de septiembre de 2019

Doctor

FABIÁN GERARDO CASTILLO SUÁREZ

Presidente

Comisión Séptima

Senado de la República

**Referencia:** informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de ley número 89 2019 Senado, por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el sistema general de pensiones, de los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones.

Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 150, 153, y 156 de la Ley 5ª de 1992, y conforme a la

designación hecha por la Mesa Directiva como ponentes de esta iniciativa, nos permitimos, rendir informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de ley número 89 de 2019 Senado, *por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el Sistema General de Pensiones, de los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones*, por las razones que expongo en el cuerpo de la ponencia.

El cuerpo de la ponencia, cuenta con los siguientes apartados:


1. Antecedentes del proyecto de ley
2. Objeto del proyecto de ley
3. Justificación y análisis del proyecto de ley
4. Pliego de modificaciones
5. Proposición
6. Texto propuesto para primer debate.


Cordialmente,

  
JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR  
Senador de la República

  
VICTORIA SANDINO SIMANCA H.  
Senadora de la República

  
MANUEL BITERVO PALCHUCAN  
Senador de la República

  
JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA  
Senador de la República

  
FABIÁN CASTILLO SUÁREZ  
Senador de la República

GABRIEL VELASCO OCAMPO  
Senador de la República

## 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 89 de 2019, nace de la necesidad e interés de los trabajadores de diferentes sindicatos que promovieron la Comisión Accidental para el seguimiento a problemáticas de precarización laboral en la Comisión Séptima del Senado de la República para que, exista un registro claro sobre las empresas en donde se desempeñan actividades de alto riesgo para la salud, como la cantidad de trabajadores que las realizan y de esta forma contrarrestar el incumplimiento del Estado en dicha materia, regulada por el Decreto número 2090 de 2003, el cual define, las actividades de alto

riesgo para la salud del trabajador, modifica y señala las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en las respectivas actividades de alto riesgo para la salud.

Además, surge de la preocupación de llenar el vacío legal consistente en la ausencia de una guía técnica que organice a cada uno de los actores que intervienen en el proceso y donde se dicten con claridad, los procedimientos que conlleven a la garantía de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud. Tal guía ha sido anunciada por el Ministerio del Trabajo desde hace aproximadamente 10 años, sin ser expedida a la fecha. El presente 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.

A su vez, este proyecto de ley, es el resultado por una parte de dos debates de control político, que se realizaron, en la Comisión Séptima, los cuales se llevaron a cabo: uno en junio de 2016 y el otro en septiembre de 2017 y por otra parte, un foro público, el cual se celebró, el 1° de diciembre de 2017 y la primera reunión de la Comisión Accidental, que fue realizada, el día 19 de septiembre de la misma anualidad, cuya reunión se adelantó para dar cumplimiento a la proposición de debate de Control Político número 013 de 2017, sobre precarización laboral de los trabajadores.

Este proyecto de ley, se radica por primera vez, el 19 de septiembre de 2018 en la Secretaría General del Senado de la República por los honorables senadores: Alberto Castilla Salazar, Alexander López, Antonio Ernesto Sanguino Páez, Iván Cepeda Castro, Gustavo Bolívar Cardozo y los honorables representantes: Fabián Díaz Plata, David Ricardo Racero y Jorge Alberto Gómez. Posteriormente, es repartido a la Comisión Séptima de Senado, el día 20 de septiembre de la misma anualidad y se designan sus ponentes, el día 30 de octubre de 2018. Los ponentes para primer debate en la Comisión Séptima de Senado fueron los honorables senadores: Jesús Alberto Castilla Salazar (Ponente Coordinador), Aydeé Lizarazo, Carlos Fernando Motoa, José Aulo Polo, José Ritter López, Laura Ester Fortich, Manuel Bitervo, Nadya Georgette Blel, Victoria Sandino y Gabriel Velasco.

El día 17 de noviembre de 2018, se adelantó sesión de la Comisión Accidental sobre precarización laboral, que contó con la participación de los parlamentarios, trabajadores sindicalizados, Colpensiones y el Ministerio del Trabajo, en donde se reconoció por parte del Ministerio, la falta de avances en la expedición de la Guía Técnica del Decreto número 2090 de 2003.

En el trámite del proyecto en la Comisión Séptima, se convoca una audiencia pública, solicitada por el honorable Senador Gabriel Velasco, en dicha audiencia realizada el 9 de mayo de 2019, participaron: 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 de la 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 Sintravidricol; y el doctor Fredy Fernández Sarmiento, Director de Sintracarbón. Para la legislatura 2018-2019 frente a este proyecto de ley, se radica tanto un informe de ponencia positiva, como un informe de ponencia negativa, publicadas el día 24 de mayo de 2019, en la Gaceta del Congreso número 399.

Por una parte, en el informe de ponencia positiva se expresa que, en la audiencia pública antes citada, fue aclarado por parte de invitados y senadores como Nadya Blel y 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...”*. Citando en especial 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”*. La Ponencia Positiva, es firmada por los honorables senadores: Jesús Alberto Castilla Salazar, José Aulo Polo, José Ritter López, Nadya Blel, Victoria Sandino Simanca, Laura Ester Fortich Sánchez y Manuel Bitervo.

Por otra parte, en la Ponencia Negativa, firmada por los honorables senadores Gabriel Jaime Velasco y Aidée Lizarazo, enfatizan en el concepto del Ministerio de Trabajo, indicando que a consideración de esta autoridad, la iniciativa violaría lo considerado por la Corte Constitucional en Sentencia C-853 de 2013, donde se señala que *“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...”*. Y en el concepto del Ministerio de Hacienda donde se indica que *“[...] el Proyecto de ley, que además no fundamenta con argumentos técnicos el porqué 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”*.

Para la legislatura 2018-2019, en su último orden del día para sesión de Comisión Séptima, citada para el martes 11 de junio de 2019, el proyecto de ley se encontraba en el puesto número 16; por tal motivo y al determinarse que este no iba a ser discutido, el Senador Jesús Alberto Castilla Salazar tomó la decisión de retirarlo, aclarando que en la siguiente legislatura insistiría en el abordaje de la temática por parte de la Comisión.

Por todo lo expuesto y teniendo en cuenta el concepto dado tanto por el Ministerio del Trabajo como por el Ministerio de Hacienda, en la presente iniciativa radicada nuevamente en la Secretaría General del Senado, el día 13 de agosto de 2019, se decidió eliminar el artículo que incluía nuevas actividades como de alto riesgo para la salud, conservando con ajustes el articulado encaminado a adoptar los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud del trabajador.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo al articulado y a la exposición de motivos, la presente iniciativa legislativa, tiene la finalidad, como su título lo indica, de adoptar criterios técnicos y administrativos que permitan que a los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo, se les garantice el acceso al reconocimiento y al pago de la pensión especial de vejez de la que trata el Decreto número 2090 de 2003 a través de la creación de mecanismos para que en el país, no se dé más evasiones por parte de empleadores para no pagar los puntos adicionales de los que habla el artículo 5 del Decreto antes mencionado.

## 3. JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

La Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud se encuentra regulada por el Decreto número 2090 de 2003 y en consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en Sentencia T-315 de 2015, esta pensión *“fue diseñada para amparar el riesgo de vejez que corren los trabajadores afiliados al régimen de prima media con prestación definida que ejercen permanentemente una labor que, por la peligrosidad que le es inherente, e independientemente de las condiciones en las que se ejecute, les ocasiona un desgaste orgánico prematuro, reduciendo su expectativa de vida saludable, u obligándolos a retirarse de las funciones laborales que desempeñan”*.



El Decreto número 2090 de 2003, define las actividades de alto riesgo para la salud, como aquellas en las que la labor que se realiza, causa una disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador o la necesidad de su retiro de las funciones laborales que ejecuta con ocasión al trabajo. Por tal motivo, la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud, permite que estos trabajadores tengan la posibilidad de pensionarse a edades inferiores y así ser recompensados por el detrimento causado a su salud.

Es importante precisar, que el deterioro en la salud del trabajador que realiza la actividad de alto riesgo, 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 tal motivo, se considera vital que al estar estos trabajadores sometidos a un riesgo mayor, la pensión especial de vejez se les sea reconocida y pagada de manera efectiva.

Si bien es cierto, el Decreto número 2090 de 2003, estableció una serie de reglamentaciones con el propósito de garantizar el acceso real de los trabajadores a la pensión especial de vejez por adelantar actividades de alto riesgo para su salud, a 16 años de creada la norma, son evidentes los vacíos técnicos y administrativos que son obstáculos para el reconocimiento y pago de las respectivas pensiones.

Ahora bien, se evidenciaron durante el desarrollo del debate de Control Político citado por el honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar, el 19 de septiembre de 2018, los aspectos siguientes:

1. El país no tiene un registro claro sobre las empresas y trabajadores que desempeñan actividades de alto riesgo para la salud, de lo cual se desprende: El no conocimiento de la cantidad de empresas que están o no al día en sus cotizaciones adicionales para cubrir la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud. Se tienen cálculos estimados por la Escuela Nacional Sindical que hablan de 400 mil trabajadores en 2015 para las diferentes ocupaciones. Lo anterior ocasiona una dificultad para la exigencia de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, teniendo este que acudir a un proceso judicial para su reconocimiento y pago.
2. Uno de los argumentos para la negación de la pensión especial de vejez, es que se exige al trabajador comprobar que realizó actividades de alto riesgo bajo límites permisibles de exposición o TLV<sup>1</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 los cuales, los trabajadores podrían exponerse sin sufrir efectos adversos para la salud (ver Resolución número 2400 de 1979). No

obstante, la incidencia de la enfermedad para el caso de sustancias cancerígenas puede ocurrir independiente de la cantidad de exposición, en este sentido, 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 contenidas en el Decreto 2090 de 2003. Por su parte, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) 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 proyección de la salud... sino unas referencias máximas para la adopción de las medidas de protección necesarias y el control del ambiente de los puestos de trabajo<sup>2</sup>”.

3. Hay personas expuestas a actividades de alto riesgo, que adelantan su trabajo sin una vinculación formal. En estos casos, el registro es inexistente, lo que ocasiona una vulneración de derechos laborales.
4. El parágrafo 1 del artículo 15 del Decreto número 758 de 1990, establecía que “*las dependencias de salud ocupacional del ISS calificarán, en cada caso, la actividad desarrollada previa investigación sobre su habitualidad, equipos utilizados y la intensidad de la exposición*”. Como antecedente, se tiene que a la petición realizada por el Senador Jesús Alberto Castilla Salazar a Colpensiones, donde solicita que se informe sobre el número de trabajadores vinculados al régimen especial de pensiones para las actividades de alto riesgo; esta entidad respondió, el día 31 de agosto de 2017 que “*Colpensiones no cuenta con una base de datos histórica de trabajadores vinculados al régimen especial de pensiones para actividades de alto riesgo, dado que no es reportado por el empleador en su proceso de pago. Al respecto, se resalta que la obligación de informar cuáles son los empleados expuestos a labores de alto riesgo recae directamente en el aportante*”.

Es necesario resaltar que de no atenderse las situaciones descritas, el Gobierno nacional en

<sup>1</sup> Threshold Limit Value.

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT). Límites para exposición ocupacional en España 2017. Edición: Madrid, febrero de 2017. Disponible 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)

cabeza de Colpensiones estaría incurso en un 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>3</sup>.

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 habitualidad, equipos utilizados y la intensidad en la exposición.

Como ya se estableció anteriormente, existe una ausencia de una guía técnica que dicte con claridad los procedimientos que conlleven al reconocimiento y pago de la pensión de la que trata la presente iniciativa legislativa y la ausencia de un registro donde se establezca con claridad: la cantidad de empresas y trabajadores que realizan actividades de alto riesgo para la salud. Por lo anterior, el Proyecto de ley número 089 de 2019, busca dar solución a las situaciones antes expuestas y por tanto su aprobación representaría la adopción de criterios que buscan garantizar a que cada trabajador que cumpla los requisitos para la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud, se le sea reconocida.

#### 4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con el objetivo de mejorar el Proyecto de ley número 089 de 2019, se propone modificar desde el título como el articulado de la iniciativa, de la forma siguiente:

INICIATIVA	NUEVA REDACCIÓN
<i>Por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el sistema general de pensiones, de los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones</i>	<i>Por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones</i>
<b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto, introducir criterios técnicos y administrativos encaminados a garantizar el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el Sistema General de Pensiones de los trabajadores que realicen actividades de alto riesgo para la salud.	Sin modificaciones.
<b>Artículo 2°. Ámbito de aplicación.</b> La presente ley se aplicará a trabajadores que en cumplimiento de sus funciones, realicen actividades de alto riesgo para la salud. Dichas actividades se encuentran contenidas en el artículo 2° del del Decreto-ley 2090 de 2003.	<b>Artículo 2°. Ámbito de aplicación.</b> La presente ley se aplicará a trabajadores que, en cumplimiento de sus funciones, realicen actividades de alto riesgo para la salud. Dichas actividades se encuentran contenidas en el artículo 2° del Decreto número 2090 de 2003.
<b>Artículo 3°. Definiciones.</b> <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. El TVL, 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 a la salud. <b>Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador.</b> Para efectos de la presente ley, se considerarán actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, las contenidas en el artículo 2° del Decreto-ley 2090 de 2003. <del>Se entiende por este tipo de actividades, aquellas que causan un detrimento a la salud del trabajador en la realización de su actividad laboral.</del>	<b>Artículo 3°. Definiciones.</b> <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. El TVL, 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 a la salud. <b>Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador.</b> Para efectos de la presente ley, se considerarán actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, las contenidas en el artículo 2° del Decreto número 2090 de 2003.
<b>Artículo 4°. Parámetros para la medición de los agentes de alto riesgo para la salud en una actividad laboral. Serán reconocidos como agentes de alto riesgo para la salud en una actividad laboral, los contenidos en el artículo 2° del Decreto-ley 2090 de 2003; los cuales serán medidos con los siguientes parámetros: 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. En ningún caso en las otras actividades de alto riesgo para la salud, contenidas en el artículo 2° del Decreto-ley 2090 de 2003.</b>	<b>Artículo 4°. Parámetros para la medición de los agentes de alto riesgo para la salud en una actividad laboral. Serán reconocidos como agentes de alto riesgo para la salud en una actividad laboral, los contenidos en el artículo 2° del Decreto número 2090 de 2003. 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.</b>

<sup>3</sup> Portal Portafolio. Evasión pensional en trabajos de alto riesgo sería de \$7 billones. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/evasion-pensional-en-trabajos-de-alto-riesgo-seria-de-7-billones-521572>

INICIATIVA	NUEVA REDACCIÓN
<p><b>Parágrafo 1°.</b> Los valores límites de exposición ocupacional, en ningún caso podrán ser empleados como criterio de medición en el caso de la exposición a sustancias comprobablemente cancerígenas y radiaciones ionizantes para negar el reconocimiento de la pensión especial de vejez por alto riesgo para la salud.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Se tendrán como sustancias cancerígenas, las reconocidas por la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) o el órgano autorizado que Colombia reconozca.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Las actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores serán actualizadas cada cinco (5) años como un término máximo. Lo anterior, sin perjuicio de que en cualquier momento podrán ser incluidas actividades de alto riesgo para la salud, para lo cual deberá existir una coordinación entre el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Cancerología y el Ministerio del 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><b>Parágrafo 1°.</b> Los valores límites de exposición ocupacional, en ningún caso podrán ser empleados como criterio de medición en el caso de la exposición a sustancias comprobablemente cancerígenas y radiaciones ionizantes para negar el reconocimiento de la pensión especial de vejez por <u>actividades de alto riesgo para la salud del trabajador. En este sentido cuando en una actividad laboral, se involucren agentes potencialmente cancerígenos o radiaciones ionizantes, deberán ser considerados como prioritarios, independientemente de su dosis y nivel de exposición.</u></p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Se tendrán como sustancias cancerígenas, las reconocidas por la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) o el órgano autorizado que Colombia reconozca.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Las actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores serán actualizadas cada cinco (5) años como un término máximo. Lo anterior, sin perjuicio de que en cualquier momento podrán ser incluidas actividades de alto riesgo para la salud, para lo cual deberá existir una coordinación entre el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Cancerología y el Ministerio del 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><b>Artículo 5°.</b> <del>Funciones de las Administradoras de Fondos de Pensiones y de Colpensiones para el reconocimiento de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud.</del> Con la entrada en vigencia de la presente ley y en un tiempo no mayor a seis (6) meses, <del>Colpensiones y las Administradoras de Fondos de Pensiones,</del> deberán crear un procedimiento que regule el área especializada de salud ocupacional, en cuyas funciones estarán:</p> <p>1. Emitir un concepto técnico particular sobre cada trabajador que solicite el reconocimiento y pago de una pensión especial de vejez. El certificado deberá contener, si su actividad ocupacional es o fue desarrollada en oficios expuestos a agentes de alto riesgo para la salud, en lo cual se tendrán en cuenta, los requisitos dispuestos en la ley. Dentro de los cuales se encuentran: Histórico de la exposición, matriz de riesgos laborales, programas de vigilancia epidemiológica por riesgos específicos. Lo anterior de conformidad con el 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.</p> <p>2. Emitir el concepto técnico general sobre la planta de las empresas, con referencia a casos de debate técnico-científico sobre las actividades de alto riesgo para la salud, que pudieran ser limitantes para el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez.</p>	<p><b>Artículo 5°.</b> <i>Funciones de Colpensiones para el reconocimiento de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud.</i> Con la entrada en vigencia de la presente ley y en un tiempo no mayor a seis (6) meses, Colpensiones, deberá crear un procedimiento que regule el área especializada de salud ocupacional, en cuyas funciones estarán:</p> <p>1. Emitir un concepto técnico particular sobre cada trabajador que solicite el reconocimiento y pago de una pensión especial de vejez <u>por actividades de alto riesgo para la salud.</u> El certificado deberá contener, si su actividad ocupacional es o fue desarrollada en oficios expuestos a agentes de alto riesgo para la salud, en lo cual se tendrán en cuenta, los requisitos dispuestos en la ley. Dentro de los cuales se encuentran: Histórico de la exposición, matriz de riesgos laborales, programas de vigilancia epidemiológica por riesgos específicos. Lo anterior de conformidad con el Sistema de Gestión <u>de Seguridad y Salud</u> 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.</p> <p>2. Emitir el concepto técnico general sobre la planta de las empresas, con referencia a casos de debate técnico-científico sobre las actividades de alto riesgo para la salud, que pudieran ser limitantes para el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> <u>El recaudo de las cuotas adicionales definidas en el artículo 5 del Decreto número 2090 del 2003 a cargo del empleador, son responsabilidad de Colpensiones y de las administradoras de fondos de pensiones, los cuales deberán efectuar y adelantar los procesos de cobro coactivo por aportes patronales en mora una vez se compruebe que el trabajador realiza o realizó alguno de los oficios o estuvo expuesto a alguno de los agentes de alto riesgo para la salud que estipula el artículo 2° del Decreto número 2090 de 2003.</u></p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> <u>En los casos de las administradoras de fondos de pensiones, aunque no están facultadas para el reconocimiento de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo, el recaudo del que habla el parágrafo anterior</u></p>



INICIATIVA	NUEVA REDACCIÓN
	<p>por parte de estos fondos, se realizará con la finalidad de que el empleador no pueda de ninguna forma, evadir pagar los puntos adicionales de los que habla el artículo 5° del Decreto número 2090 de 2003, dicho recaudo pasará hacer parte del capital del trabajador. El trabajador que realice o haya realizado actividades contenidas en el artículo 2° del Decreto número 2090 de 2003 y que esté afiliado al Régimen de Ahorro Individual con solidaridad, podrá trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, en un plazo máximo de (6) meses, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley para efectos de que una vez cumplidos la totalidad de requisitos, pueda acceder al reconocimiento y pago de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud. En este caso no será necesario que hubiere cumplido el término de permanencia de que trata el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993. Una vez vencido el término de 6 (seis) meses, el trabajador podrá trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida en los términos del literal del artículo antes citado.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El empleador tiene la obligación en el momento de la vinculación laboral de especificar en el contrato de trabajo que la actividad a realizar por la persona contratada es una actividad de alto riesgo para la salud y suministrarle la información necesaria sobre la necesidad de su afiliación al Régimen de Prima Media con Prestación Definida para efectos de que una vez cumplidos la totalidad de requisitos, este pueda acceder al reconocimiento y pago de la pensión de la que trata la presente ley.</p>
<p><b>Artículo 6°.</b> Con la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio del Trabajo deberá expedir una guía técnica para la identificación y registro tanto de las actividades de alto riesgo para la salud como de las empresas y trabajadores que las realicen, de acuerdo con las necesidades del Sistema de Información, del que trata el artículo 7° de esta misma ley. Esta guía deberá ser construida de manera tripartita, entre el Ministerio del Trabajo, empleadores y sindicatos de empresa o de industria existentes en empresas donde se realicen actividades de alto riesgo para la salud. Esta guía técnica deberá ser actualizada cada cinco (5) años.</p>	<p><b>Artículo 6°.</b> Con la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio del Trabajo deberá expedir una guía técnica para la identificación y registro tanto de las actividades de alto riesgo para la salud como de las empresas y trabajadores que las realicen, de acuerdo con las necesidades del sistema de información, del que trata el artículo 7° de esta misma ley. Esta guía deberá ser construida de manera tripartita, entre el Ministerio del Trabajo, empleadores y sindicatos de empresa o de industria existentes en empresas donde se realicen actividades de alto riesgo para la salud. Esta guía técnica deberá ser actualizada cada cinco (5) años.</p>
<p><b>Parágrafo 1°.</b> Toda persona que realice actividades de alto riesgo deberá estar afiliado 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; no obstante, el empleador que no afilie al trabajador que realiza una actividad de alto riesgo para su salud o no pague de dos o más periodos mensuales de cotizaciones, le acarreará multas sucesivas mayores a la contemplada en el numeral 1 del Decreto-ley 1295 de 1994, que será hasta de ochocientos (800) salarios mínimos legales vigentes. Lo anterior al ser trabajadores que están expuestos a niveles superiores de riesgos laborales.</p>	<p><b>Parágrafo 1°.</b> Toda persona que realice actividades de alto riesgo deberá estar afiliado al Sistema General 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 y ser incluidos en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo de la empresa contratante en conformidad a lo establecido en el inciso 4 del artículo 15 del Decreto número 723 de 2013; no obstante, el empleador que no afilie al trabajador que realiza una actividad de alto riesgo para su salud al Sistema General de Riesgos Laborales, ni lo incluya en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo y que no pague de dos o más periodos mensuales de cotizaciones, le acarreará multas sucesivas mayores a la contemplada en el numeral 1 del Decreto número 1295 de 1994, que será hasta de ochocientos (800) salarios mínimos legales vigentes.</p>
<p>Parágrafo 2°. Se prohíbe en el territorio nacional la contratación tercerizada para el desarrollo de actividades laborales de alto riesgo para la salud del trabajador.</p>	<p>Parágrafo 2°. Se prohíbe en el territorio nacional la contratación tercerizada para el desarrollo de actividades laborales de alto riesgo para la salud del trabajador.</p>
<p><b>Artículo 7°.</b> Créese por parte del Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio del Trabajo: Un Sistema Nacional de Identificación, Registro y Seguimiento tanto de las actividades de alto riesgo para la salud como de las empresas y trabajadores que las realicen, el cual entrará en funcionamiento en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El respectivo sistema de información, deberá ser dinámico conforme a las necesidades de información que defina o establezca la guía técnica de que trata el artículo 6 de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 7°.</b> Créese por parte del Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio del Trabajo: Un Sistema Nacional de Identificación, Registro y Seguimiento tanto de las actividades de alto riesgo para la salud como de las empresas y trabajadores que las realicen, el cual entrará en funcionamiento en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El respectivo sistema de información, deberá ser dinámico conforme a las necesidades de información que defina o establezca la guía técnica de que trata el artículo 6° de la presente ley.</p>

INICIATIVA	NUEVA REDACCIÓN
<p>Artículo 8°. Además de las funciones que le confiere la ley, serán funciones del Concejo 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) Proporcionar programas de capacitación para dar a conocer, las normas técnicas para la identificación y registro de las actividades de alto riesgo para la salud en las distintas empresas donde se realicen.</p> <p>c) Diseñar normas de obligatorio cumplimiento para la actividad de vigilancia y control sobre la afiliación de los trabajadores que realicen actividades de alto riesgo para la salud a las administradoras de riesgos laborales.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los estudios técnicos y financieros que se requieran para el cumplimiento de las funciones que le asigna la presente ley al Concejo Nacional de Riesgos Laborales (CNRL), serán asumidos con cargo al presupuesto de funcionamiento del Fondo de Riesgos Laborales.</p>	<p>Artículo 8°. Además de las funciones que le confiere la ley, serán funciones del Concejo 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) Proporcionar programas de capacitación para dar a conocer, las normas técnicas para la identificación y registro de las actividades de alto riesgo para la salud en las distintas empresas donde se realicen.</p> <p>c) Diseñar normas de obligatorio cumplimiento para la actividad de vigilancia y control sobre la afiliación de los trabajadores que realicen actividades de alto riesgo para la salud a las administradoras de riesgos laborales.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los estudios técnicos y financieros que se requieran para el cumplimiento de las funciones que le asigna la presente ley al Concejo Nacional de Riesgos Laborales (CNRL), serán asumidos con cargo al presupuesto de funcionamiento del Fondo de Riesgos Laborales.</p>
<p><b>Artículo 9°. Planes de saneamiento financiero.</b> Para las empresas que desarrollan actividades laborales de alto riesgo para la salud y que no estén al día con las cotizaciones adicionales, 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, deberán ser trasladadas al sistema de información del que trata el artículo 7° de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 9°. Planes de saneamiento financiero.</b> Para las empresas en donde se desarrollan actividades laborales de alto riesgo para la salud y que no estén al día con las cotizaciones adicionales, 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 <u>donde se realicen actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores</u>, que adopten esta medida, deberá ser trasladada al sistema de información del que trata el artículo 7° de la presente ley.</p>
<p><b>Artículo 10. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley, regirá a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>

## 5. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Ponencia Positiva y solicitar a la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado dar primer debate al Proyecto de ley número 089 de 2019 Senado, *por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el sistema general de pensiones, de los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

Cordialmente,  
  
 JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR  
 Senador de la República

  
 VICTORIA SANDINO SIMANCA H.  
 Senadora de la República

  
 MANUEL BITERO RALCHUCAN  
 Senador de la República

  
 JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA  
 Senador de la República

  
 FABIÁN CASTILLO SUÁREZ  
 Senador de la República

  
 JOSÉ ANLO POLO NARVÁEZ  
 Senador de la República

  
 NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF  
 Senadora de la República

  
 LAURA FORTICH SÁNCHEZ  
 Senadora de la República

  
 AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS  
 Senadora de la República

GABRIEL VELASCO OCAMPO  
 Senador de la República

## 6. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

El texto propuesto en la ponencia contiene algunos ajustes al texto original publicado en la *Gaceta del Congreso* número 732 de 2019.

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 089 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud 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 y en acatamiento a lo ordenado por la honorable.

DECRETA:

TÍTULO I

### DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto, introducir criterios técnicos y administrativos encaminados a garantizar el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el Sistema General de Pensiones de los trabajadores que realicen actividades de alto riesgo para la salud.

**Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.*** La presente ley se aplicará a trabajadores que, en cumplimiento de sus funciones, realicen actividades de alto riesgo para la salud. Dichas actividades se encuentran contenidas en el artículo 2° del Decreto número 2090 de 2003.

**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. El TVL, 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 a la salud.

**Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador:** Para efectos de la presente ley, se considerarán actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, las contenidas en el artículo 2° del Decreto número 2090 de 2003.

**Artículo 4°. *Parámetros para la medición de los agentes de alto riesgo para la salud en una actividad laboral.*** Serán reconocidos como agentes de alto riesgo para la salud en una actividad laboral, los contenidos en el artículo 2 del Decreto número 2090 de 2003. 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.

**Parágrafo 1°.** Los valores límites de exposición ocupacional, en ningún caso podrán ser empleados como criterio de medición en el caso de la exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas y radiaciones ionizantes para negar el reconocimiento de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud del trabajador. En este sentido cuando en una actividad laboral, se involucren agentes potencialmente cancerígenos o radiaciones ionizantes, deberán ser considerados como prioritarios, independientemente de su dosis y nivel de exposición.

**Parágrafo 2°.** Se tendrán como sustancias cancerígenas, las reconocidas por la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) o el órgano autorizado que Colombia reconozca.

**Parágrafo 3°.** Las actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores serán actualizadas cada cinco (5) años como un término máximo. Lo anterior, sin perjuicio de que en cualquier momento podrán ser incluidas actividades de alto riesgo para la salud, para lo cual deberá existir una coordinación entre el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Cancerología y el Ministerio del 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 5°. *Funciones de Colpensiones para el reconocimiento de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud.*** Con la entrada en vigencia de la presente ley y en un tiempo no mayor a seis (6) meses, Colpensiones, deberá crear un procedimiento que regule el área especializada de salud ocupacional, en cuyas funciones estarán:

1. Emitir un concepto técnico particular sobre cada trabajador que solicite el reconocimiento y pago de una pensión especial de vejez. El certificado deberá contener, si su actividad ocupacional es o fue desarrollada en oficios expuestos a agentes de alto riesgo para la salud, en lo cual se tendrán en cuenta, los requisitos dispuestos en la ley. Dentro de los cuales se encuentran: Histórico de la exposición, matriz de riesgos laborales, programas de vigilancia epidemiológica por riesgos específicos. Lo anterior de conformidad con el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud 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.
2. Emitir el concepto técnico general sobre la planta de las empresas, con referencia a casos de debate técnico-científico sobre las actividades de alto riesgo para la salud, que pudieran ser limitantes para el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez.

**Parágrafo 1°.** El recaudo de las cuotas adicionales definidas en el artículo 5° del Decreto 2090 del 2003 a cargo del empleador, son responsabilidad de Colpensiones y de las administradoras de fondos de pensiones, los cuales deberán efectuar y adelantar los procesos de cobro coactivo por aportes patronales en mora una vez se compruebe que el trabajador realiza o realizó alguno de los oficios o estuvo expuesto a alguno de los agentes de alto riesgo para la salud que estipula el artículo 2° del Decreto número 2090 de 2003.

**Parágrafo 2°.** En los casos de las administradoras de fondos de pensiones, aunque no están facultadas para el reconocimiento de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo, el recaudo del que habla el parágrafo anterior por parte de estos fondos, se realizará con la finalidad de que el empleador no pueda de ninguna forma, evadir pagar los puntos adicionales de los que habla el artículo 5° del Decreto número 2090 de 2003, dicho recaudo pasará hacer parte del capital del trabajador. El trabajador que realice o haya realizado actividades contenidas en el artículo 2° del Decreto número 2090 de 2003 y que esté afiliado al Régimen de Ahorro Individual con solidaridad, podrá trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, en un plazo máximo de (6) meses, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, para efectos de que una vez cumplidos la totalidad de requisitos, pueda acceder al reconocimiento y pago de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud. En este caso no será necesario que hubiere cumplido el término de



permanencia de que trata el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993. Una vez vencido el término de 6 (seis) meses, el trabajador podrá trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida en los términos del literal del artículo antes citado.

**Parágrafo 3°.** El empleador tiene la obligación en el momento de la vinculación laboral de especificar en el contrato de trabajo que la actividad a realizar por la persona contratada es una actividad de alto riesgo para la salud y suministrarle la información necesaria sobre la necesidad de su afiliación al Régimen de Prima Media con Prestación Definida para efectos de que una vez cumplidos la totalidad de requisitos, este pueda acceder al reconocimiento y pago de la pensión de la que trata la presente ley.

**Artículo 6°.** Con la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio del Trabajo deberá expedir una guía técnica para la identificación y registro tanto de las actividades de alto riesgo para la salud como de las empresas y trabajadores que las realicen, de acuerdo con las necesidades del Sistema de Información, del que trata el artículo 7 de esta misma ley. Esta guía deberá ser construida de manera tripartita, entre el Ministerio del Trabajo, empleadores y sindicatos de empresa o de industria existentes en empresas donde se realicen actividades de alto riesgo para la salud. Esta guía técnica deberá ser actualizada cada cinco (5) años.

**Parágrafo 1°.** Toda persona que realice actividades de alto riesgo deberá estar afiliado al Sistema General 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 y ser incluidos en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo de la empresa contratante en conformidad a lo establecido en el inciso 4° del artículo 15 del Decreto número 723 de 2013; no obstante, el empleador que no afilie al trabajador que realiza una actividad de alto riesgo para su salud al Sistema General de Riesgos Laborales, ni lo incluya en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo y que no pague de dos o más períodos mensuales de cotizaciones, le acarrearán multas sucesivas mayores a la contemplada en el numeral 1 del Decreto número 1295 de 1994, que será hasta de ochocientos (800) salarios mínimos legales vigentes.

**Parágrafo 2°.** Se prohíbe en el territorio nacional la contratación tercerizada para el desarrollo de actividades laborales de alto riesgo para la salud del trabajador.

**Artículo 7°.** Créese por parte del Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio del Trabajo: Un Sistema Nacional de Identificación, Registro y Seguimiento tanto de las actividades de alto riesgo para la salud como de las empresas y trabajadores que las realicen, el cual entrará en funcionamiento en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley.

**Parágrafo.** El respectivo sistema de información, deberá ser dinámico conforme a las necesidades de

información que defina o establezca la guía técnica de que trata el artículo 6 de la presente ley.

**Artículo 8°.** Además de las funciones que le confiere la ley, serán funciones del Concejo Nacional de Riesgos Laborales (CNRL).

- Formular estrategias y acciones para el reconocimiento efectivo de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud.
- Proporcionar programas de capacitación para dar a conocer, las normas técnicas para la identificación y registro de las actividades de alto riesgo para la salud en las distintas empresas donde se realicen.
- Diseñar normas de obligatorio cumplimiento para la actividad de vigilancia y control sobre la afiliación de los trabajadores que realicen actividades de alto riesgo para la salud a las administradoras de riesgos laborales.

**Parágrafo.** Los estudios técnicos y financieros que se requieran para el cumplimiento de las funciones que le asigna la presente ley al Concejo Nacional de Riesgos Laborales (CNRL), serán asumidos con cargo al presupuesto de funcionamiento del Fondo de Riesgos Laborales.

**Artículo 9°.** *Planes de saneamiento financiero.* Para las empresas en donde se desarrollan actividades laborales de alto riesgo para la salud y que no estén al día con las cotizaciones adicionales, 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 del que trata el artículo 7° de la presente ley.

**Artículo 10.** *Vigencia y derogatorias.* La presente ley, regirá a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

 JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR Senador de la República	 JOSÉ AULO POLO MARVÁEZ Senador de la República
 VICTORIA SANDINO SIMANCA H. Senadora de la República	 NADYA GEORGE HITE BLEL SCAFF Senadora de la República
 MANUEL BITERVO PALCHUCAN Senador de la República	 LAURA FORTICH SÁNCHEZ Senadora de la República
 JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA Senador de la República	 AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS Senadora de la República
 FABIÁN CASTILLO SUAREZ Senador de la República	 GABRIEL VELASCO OCAMPO Senador de la República

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los diecisiete (17) días del mes de septiembre 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 positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate.

**Número del proyecto de ley: número 89 de 2019 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 miércoles once (11) de septiembre del año dos mil diecinueve 2019, hora: 10:40 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 *vientisiete (27) folios*.
2. **Una ponencia negativa**, radicada el día lunes dieciséis (16) de septiembre del año dos mil diecinueve 2019, hora: 4:00 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 – COMISIÓN VII SENADO

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA  
PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 89 DE 2019 SENADO**

*por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el Sistema General de Pensiones, de los Trabajadores que realizan actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones.*

**Autor(es):**

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

**Número de artículos: Diez (10)**

**Fecha de radicación Senado: 13/08/2019**

**Ponente(s):**

*Jesús Alberto Castilla, Aydeé Lizarazo, Carlos Fernando Motoa, José Aulo Polo, José Ritter López, Laura Ester Fortich, Manuel Bitervo, Nadya Georgette 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
    - a. Consideraciones generales
    - b. Comentarios específicos frente al proyecto de ley
  - V. Proposición
- Doctor  
FABIÁN GERARDO CASTILLO SUÁREZ  
Senador de la República  
Presidente Comisión Séptima (VII)  
Constitucional  
E. S. D.

**Referencia: Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de ley número 89 de 2019, por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el sistema general de pensiones, de los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo para la salud 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 13 de agosto de 2019, 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.

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 con el 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 “introducir criterios técnicos y administrativos encaminados a garantizar el reconocimiento y pago de la pensión especial de

vejez en el Sistema General de Pensiones de los trabajadores que realicen actividades de alto riesgo para la salud”.

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 89 de 2019 está compuesto por diez (10) 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, introducir criterios técnicos y administrativos encaminados a garantizar el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el Sistema General de Pensiones de los trabajadores que realicen 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>Ámbito de aplicación.</i> La presente ley se aplicará a trabajadores que, en cumplimiento de sus funciones, realicen actividades de alto riesgo para la salud. Dichas actividades se encuentran contenidas en el artículo 2 del Decreto No. 2090 de 2003.	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. El TVL 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 a la salud. Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador: Para efectos de la presente ley, se considerarán actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, las contenidas en el artículo 2° del Decreto número 2090 de 2003. Se entiende por este tipo de actividades, aquellas que causan un detrimento a la salud del trabajador en la realización de su actividad laboral. Las actividades de alto riesgo se clasificarán de la siguiente manera: Por oficio: trabajos en socavón o subterráneos, controladores de tráfico aéreo, bomberos con actuación en extinción de incendios y personal dedicado a la custodia y vigilancia. Por agente de alto riesgo: altas temperaturas, sustancias cancerígenas, radiaciones ionizantes.	DEFINE TLV: Valor Límite de exposición ocupacional. Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, clasificándolas por oficio o por agente. Los agentes que establece son todas las sustancias cancerígenas, las altas temperaturas y los agentes ionizantes.



Artículo propuesto en ponencia positiva	Resumen
<p>Artículo 4°. <i>Parámetros para la medición de los agentes de alto riesgo para la salud en una actividad laboral.</i> Serán reconocidos como agentes de alto riesgo para la salud en una actividad laboral, los contenidos en el artículo 2° del Decreto número 2090 de 2003. 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.</p> <p>Parágrafo 1°. Los valores límites de exposición ocupacional en ningún caso podrán ser empleados como criterio de medición en el caso de la exposición a sustancias comprobablemente cancerígenas y radiaciones ionizantes para negar el reconocimiento de la pensión especial de vejez por alto riesgo para la salud. En este sentido cuando en una actividad laboral se involucren agentes potencialmente cancerígenos o radiaciones ionizantes, deberán ser considerados como prioritarios, independientemente de su dosis y nivel de exposición.</p> <p>Parágrafo 2°. Se tendrán como sustancias cancerígenas, las reconocidas por la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer-IARC de la Organización Mundial de la Salud-OMS o el órgano autorizado que Colombia reconozca.</p> <p>Parágrafo 3°. Las actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores serán actualizadas cada cinco (5) años como un término máximo. Lo anterior, sin perjuicio de que en cualquier momento podrán ser incluidas actividades de alto riesgo para la salud, para lo cual deberá existir una coordinación entre el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Cancerología y el Ministerio del 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>Las actividades de alto riesgo del artículo 2° del Decreto 2090 de 2003 serán medidas conforme a estos criterios:</p> <p>1) Solo los trabajos expuestos a altas temperaturas serán valorados conforme a los TLV.</p> <p><b>3) Sustancias cancerígenas las reconocidas por la IARC, OMS o equivalente.</b></p> <p><b>4) Los TLV no pueden ser criterios de medición en sustancias cancerígenas.</b></p> <p>Actividades de Alto riesgo actualizadas cada 5 años por MINTRABAJO.</p>
<p>Artículo 5°. <i>Funciones de Colpensiones para el reconocimiento de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud.</i> Con la entrada en vigencia de la presente ley y en un tiempo no mayor a seis (6) meses, Colpensiones deberá crear un procedimiento que regule el área especializada de salud ocupacional, en cuyas funciones estarán:</p> <p>3. Emitir un concepto técnico particular sobre cada trabajador que solicite el reconocimiento y pago de una pensión especial de vejez. El certificado deberá contener, si su actividad ocupacional es o fue desarrollada en oficios expuestos a agentes de alto riesgo para la salud, en lo cual se tendrán en cuenta los requisitos dispuestos en la ley. Dentro de los cuales se encuentran: Histórico de la exposición, matriz de riesgos laborales, programas de vigilancia epidemiológica por riesgos específicos. Lo anterior de conformidad con el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud 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.</p> <p>4. Emitir el concepto técnico general sobre la planta de las empresas, con referencia a casos de debate técnico científico sobre las actividades de alto riesgo para la salud, que pudieran ser limitantes para el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez.</p> <p>Parágrafo 1°. El recaudo de las cuotas adicionales definidas en el artículo 5 del Decreto 2090 del 2003 a cargo del empleador, son responsabilidad de Colpensiones y de las administradoras de fondos de pensiones, los cuales deberán efectuar y adelantar los procesos de cobro coactivo por aportes patronales en mora una vez se compruebe que el trabajador realiza o realizó alguno de los oficios o estuvo expuesto a alguno de los agentes de alto riesgo para la salud que estipula el artículo 2° del Decreto número 2090 de 2003.</p> <p>Parágrafo 2°. En los casos de las administradoras de fondos de pensiones, aunque no están facultadas para el reconocimiento de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo, el recaudo del que habla el parágrafo anterior por parte de es</p>	<p>Colpensiones debe crear procedimiento en el área de salud ocupacional para:</p> <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> <p>Si está en RAIS, deberá la AFP cobrar de todos modos el valor adicional, así no le corresponda el pago de esa pensión, y deberá en todo caso permitir el traslado por un término de 6 meses al RPM, incluso sin que hayan cumplido con el tiempo de permanencia.</p>

Artículo propuesto en ponencia positiva	Resumen
<p>tos fondos se realizará con la finalidad de que el empleador no pueda de ninguna forma evadir pagar los puntos adicionales de los que habla el artículo 5° del Decreto número 2090 de 2003, dicho recaudo pasará a ser parte del capital del trabajador. El trabajador que realice o haya realizado actividades contenidas en el artículo 2° del Decreto número 2090 de 2003 y que esté afiliado al Régimen de Ahorro Individual con solidaridad, podrá trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, en un plazo máximo de (6) meses, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, para efectos de que una vez cumplidos la totalidad de requisitos, pueda acceder al reconocimiento y pago de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud. En este caso, no será necesario que hubiere cumplido el término de permanencia de que trata el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993. Una vez vencido el término de 6 (seis) meses, el trabajador podrá trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación definida en los términos del literal del artículo antes citado.</p> <p>Parágrafo 3°. El empleador tiene la obligación en el momento de la vinculación laboral de especificar en el contrato de trabajo que la actividad a realizar por la persona contratada es una actividad de alto riesgo para la salud y suministrarle la información necesaria sobre la necesidad de su afiliación al Régimen de Prima Media con Prestación Definida para efectos de que una vez cumplidos la totalidad de requisitos, este pueda acceder al reconocimiento y pago de la pensión de la que trata la presente ley</p>	
<p>Artículo 6°. Con la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio del Trabajo deberá expedir una guía técnica para la identificación y registro tanto de las actividades de alto riesgo para la salud como de las empresas y trabajadores que las realicen, de acuerdo con las necesidades del Sistema de Información, del que trata el artículo 7° de esta misma ley. Esta guía deberá ser construida de manera tripartita, entre el Ministerio del Trabajo, empleadores y sindicatos de empresa o de industria existentes en empresas donde se realicen actividades de alto riesgo para la salud. Esta guía técnica deberá ser actualizada cada cinco (5) años.</p> <p>Parágrafo 1°. Toda persona que realice actividades de alto riesgo deberá estar afiliada al Sistema General 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 y ser incluidos en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo de la empresa contratante en conformidad a lo establecido en el inciso 4° del artículo 15 del Decreto número 723 de 2013; no obstante, el empleador que no afilie al trabajador que realiza una actividad de alto riesgo para su salud al Sistema General de Riesgos Laborales, ni lo incluya en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo y que no pague de dos o más periodos mensuales de cotizaciones, le acarreará multas sucesivas mayores a la contemplada en el numeral 1 del Decreto número 1295 de 1994, que será hasta de ochocientos (800) salarios mínimos legales vigentes.</p> <p><b>Parágrafo 2°. Se prohíbe en el territorio nacional la contratación tercerizada para el desarrollo de actividades laborales de alto riesgo para la salud del trabajador.</b></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, se prohíbe la contratación de este tipo de trabajadores a través de terceros.</p>
<p>Artículo 7°. Créese por parte del Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio del Trabajo: Un Sistema Nacional de Identificación, Registro y Seguimiento tanto de las actividades de alto riesgo para la salud como de las empresas y trabajadores que las realicen, el cual entrará en funcionamiento en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley.</p> <p>Parágrafo. El respectivo sistema de información deberá ser dinámico conforme a las necesidades de información que defina o establezca la guía técnica de que trata el artículo 6° 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>

Artículo propuesto en ponencia positiva	Resumen
<p>Artículo 8°. 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) Proporcionar programas de capacitación para dar a conocer las normas técnicas para la identificación y registro de las actividades de alto riesgo para la salud en las distintas empresas donde se realicen.</p> <p>c) Diseñar normas de obligatorio cumplimiento para la actividad de vigilancia y control sobre la afiliación de los trabajadores que realicen actividades de alto riesgo para la salud a las administradoras de riesgos laborales.</p> <p>Parágrafo. Los estudios técnicos y financieros que se requieran para el cumplimiento de las funciones que le asigna la presente ley al Consejo Nacional de Riesgos Laborales (CNRL) serán asumidos con cargo al presupuesto de funcionamiento del Fondo de Riesgos Laborales.</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 9°. <i>Planes de saneamiento financiero.</i> Para las empresas en donde se desarrollan actividades laborales de alto riesgo para la salud y que no estén al día con las cotizaciones adicionales, 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 del que trata el artículo 7° de la presente ley.</p>	<p>Plan de saneamiento de las empresas que estén en mora en el pago de aportes de cotizaciones especiales a cargo de la UGPP.</p>
<p>Artículo 10. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley regirá a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</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 que 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, difficult 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 eliminación de los TLV como parámetro de medición de exposición objetivo para acceder 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 de 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 VII 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 amplia en su cobertura, e incluye en su cuerpo normativo todas las actividades que por su naturaleza podrían considerarse de alto riesgo.
- El Plan Nacional de Desarrollo aprobado para este cuatrienio contempla la actualización de las actividades de alto riesgo.

Queremos dejar explícito que entendemos la intención del Senador Castilla y los demás miembros de esta célula legislativa que puedan acompañar la ponencia positiva del Senador; sin embargo, diferimos de manera diametral en un punto que de una u otra forma se entiende como el ápice del proyecto: la eliminación de los TLV como parámetro objetivo para determinar el grado de exposición y posterior otorgamiento de la pensión especial referida en este proyecto de ley.

Al día de hoy, las instituciones investigadoras de Cancerología y la misma Organización Mundial de la Salud han encontrado en su haber un sinnúmero de sustancias que potencialmente podrían representar un riesgo para la salud, por su posible derivación en cánceres de distintos tipos. El día a día nuestro nos lleva a enfrentarnos a estas situaciones que a toda luz son normales (no por ello deseables). Piénsese en un mensajero que está todo el día en la calle, recibiendo rayos UV, polución, etc., ¿sería entonces un trabajador de alto riesgo? O en un caso aún más absurdo, el empleador que ofrezca café a sus trabajadores de manera continuada, ¿debería pagar una contribución mayor al Sistema de pensiones, con ocasión de acrilamida que comúnmente aparece en los alimentos cuando los alimentos se cocinan o procesan a altas temperaturas? Los valores aceptados de exposición sirven para determinar esa situación, pero adicionalmente deben servir como una invitación para el mejoramiento continuo de las condiciones laborales, en el marco de seguridad y salud en el trabajo, mas no en la posibilidad de salir o no de manera anticipada del mercado laboral.

La eliminación de TLV como parámetro significa, en nuestra visión, una sustracción de un valor objetivo que permite que una pensión sea especial, y no habitual, llevando consigo una carga superior al ya mal habido sistema de pensiones, que esperamos próximamente sea reformado para asegurar su sostenibilidad.

<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> *Ibid.*


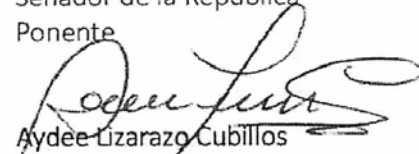
Adicionalmente consideramos que la proscripción de tener *Outsourcing* en el desarrollo de actividades de alto riesgo es innecesario. El llamado que hacen los autores a su prohibición no solo atenta contra la libertad de empresa, sino que reduce el papel que juegan los empleadores de estas personas que bien podrían estar realizando las contribuciones al sistema general de pensiones en la manera adecuada.

Queremos resaltar, sin embargo, el llamado que hacen los ponentes positivos al presente proyecto de ley a que se expida por parte del Ministerio del Trabajo el Reglamento Técnico (de que trata el artículo 6° del presente proyecto de ley), mismo que fuera un compromiso por parte de dicha cartera en cada una de las reuniones en las que hemos sido partícipes.

**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 89 del 2019 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  
Ponente  
  
Aydee Lizarazo Cubillos  
Senador de la República  
Ponente

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

Bogotá, D. C., a los diecisiete (17) días del mes de septiembre 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 Negativa para Primer Debate.

**Número del Proyecto de ley: número 89 de 2019 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 miércoles once (11) de septiembre del año dos mil diecinueve (2019), **hora:** 10:40 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 veintisiete (27) folios.
- 2. Una ponencia negativa**, radicada el día lunes dieciséis (16) de septiembre del año dos mil diecinueve (2019), **hora:** 4:00 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 COMISIÓN VII SENADO

**CONTENIDO**

Gaceta número 900 - Miércoles, 18 de septiembre de 2019  
SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS		Págs.
Informe de ponencia para primer debate en Senado, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 280 de 2019 Senado - ley 111 de 2018 Cámara, por medio del cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y proteger en materia laboral a las personas en edad de prepensión y se dictan otras disposiciones.....		1
Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 89 2019 Senado, por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el Sistema General de Pensiones, de los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones.....		12
Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de ley número 89 de 2019 Senado, por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el Sistema General de Pensiones, de los Trabajadores que realizan actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones.....		22