



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1002

Bogotá, D. C., martes, 11 de agosto de 2026

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2026 SENADO

por la cual se fortalece el trámite de la libertad condicional, se redistribuyen cargas documentales y se dictan medidas para el fortalecimiento de la capacidad resolutive de los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad.

Proyecto de ley No. _____ de 2026 "POR LA CUAL SE FORTALECE EL TRÁMITE DE LA LIBERTAD CONDICIONAL, SE REDISTRIBUYEN CARGAS DOCUMENTALES Y SE DICTAN MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD RESOLUTIVA DE LOS JUZGADOS DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD."

Bogotá D.C., 28 de Julio de 2026

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República

Asunto: Radicación de Proyecto de Ley "Por la cual se fortalece el trámite de la libertad condicional, se redistribuyen cargas documentales y se dictan medidas para el fortalecimiento de la capacidad resolutive de los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad."

Doctor González:

De manera atenta y en consideración de los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 presento al Senado de la República el Proyecto de Ley, " **Por la cual se fortalece el trámite de la libertad condicional, se redistribuyen cargas documentales y se dictan medidas para el fortalecimiento de la capacidad resolutive de los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad.**" iniciativa legislativa que cumple con las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagrado en el artículo 145 de la citada Ley.

Agradezco disponer el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992 respecto del siguiente proyecto.

Cordialmente,

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ
Senador de la República
Aprobó: Carlos Giraldo - Asesor jurídico

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026 SENADO

POR LA CUAL SE FORTALECE EL TRÁMITE DE LA LIBERTAD CONDICIONAL, SE REDISTRIBUYEN CARGAS DOCUMENTALES Y SE DICTAN MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD RESOLUTIVA DE LOS JUZGADOS DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto optimizar el trámite de libertad condicional regulado en el artículo 471 de la Ley 906 de 2004. Para ello, se establece un régimen de integración y remisión automatizada de registros oficiales, se redistribuyen las cargas documentales en favor de la persona condenada conforme al principio de buena administración, y se garantiza el acceso efectivo a la justicia mediante la colaboración armónica entre las autoridades penitenciarias y judiciales.

Artículo 2. Modificación del artículo 471 de la Ley 906 de 2004. Modifíquese el artículo 471 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así: Artículo 471. Solicitud y trámite de la libertad condicional. La solicitud de libertad condicional podrá ser presentada por la persona condenada, su defensor o quien legalmente la represente ante el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.

La presentación de la solicitud no estará condicionada al aporte de documentos o certificaciones que reposen en poder del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), del establecimiento de reclusión o de cualquier otra autoridad pública. La persona condenada podrá aportar los documentos que obren en su poder, sin que su ausencia impida la radicación o el trámite de la solicitud cuando corresponda a información que deba ser suministrada por las autoridades competentes.

Las autoridades públicas que administren, produzcan o custodien la información necesaria para resolver la solicitud deberán remitirla directamente al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, preferiblemente por medios electrónicos, dentro del término de tres (3) días hábiles siguientes al recibo del requerimiento judicial. Cuando, por imposibilidad material debidamente motivada, no sea posible remitir total o parcialmente la información solicitada, deberán informar dicha circunstancia al juez dentro del mismo término, indicando las razones que lo justifican y, de ser procedente, las actuaciones adelantadas para su obtención o reconstrucción.

La información remitida deberá ser completa, íntegra, veraz, actualizada, auténtica y consistente, e incluir, como mínimo:

- A. La cartilla biográfica o el registro oficial que haga sus veces.
- B. La certificación, concepto o documento oficial sobre la conducta observada durante la ejecución de la pena.
- C. Los registros oficiales relacionados con el tiempo de privación efectiva de la libertad, las redenciones de pena por trabajo, estudio o enseñanza, la fase del tratamiento penitenciario y cualquier otra información oficial exigida por la ley para decidir la solicitud de libertad condicional.

Cuando el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad advierta que para decidir la solicitud resulta necesario el aporte de documentos o información que no reposen en poder de una autoridad pública y cuya obtención corresponda exclusivamente a la persona condenada, podrá requerir su aporte dentro del término de tres (3) días hábiles. Vencido dicho término sin que medie justificación razonable, el Juez resolverá la solicitud con fundamento en las pruebas e información legalmente incorporadas al trámite, dentro del término previsto en el artículo 472 de este Código.

Si se hubiere impuesto pena accesoria de multa, corresponderá a la persona condenada acreditar su pago, sin perjuicio de las verificaciones que pueda efectuar el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.

Parágrafo 1º. La omisión, pérdida, desactualización, inconsistencia o falta de remisión oportuna de la información bajo custodia de la administración penitenciaria o de cualquier otra autoridad pública no podrá impedir el trámite de la solicitud de libertad condicional, afectar los derechos de la persona condenada ni constituir fundamento para negar, rechazar o inadmitir la solicitud cuando tales circunstancias sean imputables a la administración. El incumplimiento de los términos de remisión de información por parte de los servidores públicos constituirá falta disciplinaria.

Parágrafo 2º. Ninguna autoridad judicial o administrativa podrá exigir documentos, certificaciones o requisitos distintos de los previstos en la Constitución Política y la ley, ni establecer exigencias documentales adicionales mediante reglamentos, resoluciones, circulares, protocolos, instructivos o criterios internos, sin perjuicio de las facultades del Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad para ordenar y practicar las pruebas legalmente procedentes cuando resulten necesarias para adoptar la decisión correspondiente.

ARTÍCULO 3º. Estrategia para el fortalecimiento de la capacidad resolutoria de la jurisdicción de ejecución de penas. El Consejo Superior de la Judicatura, en ejercicio de las competencias atribuidas por el artículo 257 de la Constitución

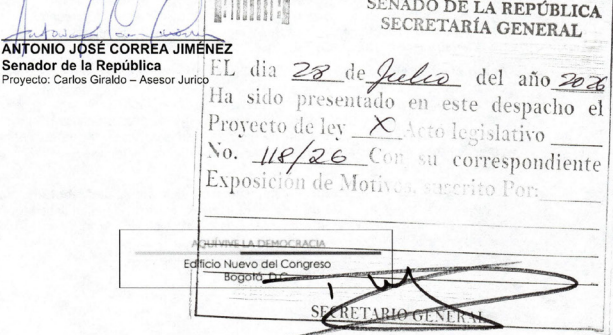
Política y el artículo 63 de la Ley 270 de 1996, diseñará e implementará una estrategia orientada a fortalecer la capacidad resolutoria de los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad. Esta estrategia tendrá como objetivo principal garantizar la celeridad y eficiencia en el trámite de las solicitudes de libertad condicional.

Para el cumplimiento de este fin, el Consejo Superior de la Judicatura podrá adoptar, entre otras, las siguientes medidas: Redistribución de procesos y racionalización de las cargas de trabajo entre los despachos judiciales de la misma especialidad, creación de cargos transitorios de descongestión conforme a la ley de presupuesto y las necesidades estadísticas detectadas, estandarización de procedimientos internos y adopción de herramientas tecnológicas para el seguimiento en tiempo real de las solicitudes de libertad, fortalecimiento de la articulación interinstitucional con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) para asegurar la interoperabilidad de los sistemas de información oficial.

Parágrafo. La implementación de la estrategia prevista en el presente artículo se realizará con cargo a los recursos humanos, técnicos, tecnológicos y presupuestales de la Rama Judicial, sin que ello implique la creación automática de cargos o apropiaciones presupuestales adicionales a las autorizadas en la ley anual de presupuesto.

ARTÍCULO 4. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, modifica el artículo 471 de la Ley 906 de 2004 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



Proyecto de ley No. _____ de 2026 "POR LA CUAL SE FORTALECE EL TRÁMITE DE LA LIBERTAD CONDICIONAL, SE REDISTRIBUYEN CARGAS DOCUMENTALES Y SE DICTAN MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD RESOLUTIVA DE LOS JUZGADOS DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD."

I. MOTIVACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

La libertad condicional constituye uno de los mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico colombiano para materializar la finalidad resocializadora de la pena, permitiendo que la persona condenada, una vez acreditado el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley, pueda continuar la ejecución de la sanción en condiciones de libertad vigilada bajo el control del Estado. Su reconocimiento no constituye un derecho automático ni un beneficio discrecional, sino una decisión judicial que debe adoptarse con fundamento en los presupuestos objetivos y subjetivos definidos por el legislador.

El procedimiento para su reconocimiento se encuentra regulado principalmente en los artículos 471 y 472 de la Ley 906 de 2004. Mientras el artículo 64 del Código Penal establece los requisitos materiales para acceder a la libertad condicional, el artículo 471 del Código de Procedimiento Penal determina la forma en que debe presentarse la solicitud y la documentación que acompaña el trámite, correspondiendo al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad verificar el cumplimiento de las exigencias legales antes de adoptar la decisión correspondiente.

No obstante, la aplicación práctica del artículo 471 ha puesto de presente una dificultad procedimental que la norma vigente no regula de manera expresa. Aunque identifica la información necesaria para resolver la solicitud, no establece de forma clara cuáles autoridades son responsables de integrar y remitir al despacho judicial los documentos oficiales que reposan bajo su custodia, ni fija términos para su envío o consecuencias frente a su incumplimiento. Esta ausencia de regulación ha dado lugar a prácticas administrativas diversas que pueden afectar la oportunidad con la que el juez cuenta con los elementos necesarios para decidir.

En la práctica, buena parte de la información indispensable para resolver la solicitud como la cartilla biográfica o su equivalente, los registros oficiales sobre el tiempo de privación efectiva de la libertad, las certificaciones de redención de pena, la

conducta del interno y demás documentos penitenciarios previstos en la ley es elaborada, administrada y custodiada por las autoridades penitenciarias y carcelarias. Se trata de documentos oficiales respecto de los cuales la persona condenada no ejerce control material ni tiene capacidad para garantizar su producción, actualización o remisión al despacho judicial.

Esta circunstancia evidencia la conveniencia de precisar legalmente la distribución de las cargas procedimentales dentro del trámite de libertad condicional. La reforma propuesta parte del principio según el cual las autoridades públicas deben aportar directamente al proceso judicial la información oficial que administran, mientras que la persona condenada conserva la carga de acreditar únicamente aquellos documentos o circunstancias que se encuentran exclusivamente bajo su esfera de disponibilidad. De esta manera, se fortalece la colaboración institucional entre las autoridades que intervienen en la ejecución de la pena y se facilita que el juez cuente oportunamente con la información necesaria para adoptar una decisión de fondo.

La iniciativa no modifica los requisitos sustanciales para acceder a la libertad condicional previstos en el artículo 64 del Código Penal, ni altera las competencias del Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, ni incorpora nuevas causales para conceder o negar el beneficio. Su alcance es exclusivamente procedimental y busca dotar de mayor claridad, eficiencia y seguridad jurídica al trámite regulado en el artículo 471 de la Ley 906 de 2004, mediante reglas expresas sobre la integración y remisión de la información oficial necesaria para resolver las solicitudes.

En ese sentido, el proyecto pretende fortalecer el funcionamiento del procedimiento sin alterar el equilibrio del régimen vigente. La propuesta desarrolla principios constitucionales como el debido proceso, la colaboración armónica entre las autoridades públicas, la eficacia de la función administrativa y el acceso efectivo a la administración de justicia, procurando que la decisión judicial repose sobre información oficial completa, auténtica y oportunamente incorporada al expediente.

II. OBJETIVOS DEL PROYECTO

Objetivo general

Fortalecer el procedimiento aplicable a las solicitudes de libertad condicional mediante la modificación del artículo 471 de la Ley 906 de 2004, con el propósito de regular de manera expresa la integración y remisión de la información oficial necesaria para su trámite, precisando las cargas procedimentales de las

autoridades públicas y de la persona condenada, en procura de una mayor eficiencia, seguridad jurídica y efectividad de la función judicial.

Objetivos específicos

- Precisar las responsabilidades de las autoridades públicas respecto de la remisión de la información oficial necesaria para resolver las solicitudes de libertad condicional.
- Establecer reglas claras sobre la distribución de las cargas documentales dentro del procedimiento, distinguiendo entre la información que obra en poder de las entidades públicas y aquella que únicamente puede ser aportada por la persona solicitante.
- Garantizar que el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad cuente oportunamente con la información oficial indispensable para adoptar una decisión de fondo sobre la solicitud de libertad condicional.
- Fortalecer los principios de colaboración armónica entre las autoridades públicas, eficacia administrativa y acceso efectivo a la administración de justicia, mediante la incorporación de reglas procedimentales que favorezcan la coordinación institucional.
- Incrementar la seguridad jurídica del trámite previsto en el artículo 471 de la Ley 906 de 2004, mediante la definición de deberes procedimentales expresos para las entidades que administran y custodian la información oficial requerida por el juez.
- Mantener inalterados los requisitos sustanciales para acceder a la libertad condicional previstos en el artículo 64 del Código Penal, limitando la reforma exclusivamente al ámbito procedimental.

III. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

La presente iniciativa se enmarca en la potestad de configuración normativa del Congreso de la República para regular los procedimientos judiciales, dentro del respeto por las garantías constitucionales. La modificación propuesta se circunscribe a precisar la integración y remisión de la información oficial necesaria para tramitar las solicitudes de libertad condicional, sin alterar los requisitos sustanciales para su concesión ni la competencia decisoria del Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.

III.1. Fundamentos constitucionales

III.2. Régimen legal aplicable

El régimen jurídico de la libertad condicional comprende disposiciones de carácter sustancial y procedimental que deben diferenciarse claramente.

En el ámbito sustancial, el artículo 64 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 30 de la Ley 1709 de 2014, establece que el juez, previa valoración de la conducta punible, concederá la libertad condicional cuando la persona condenada haya cumplido las tres quintas partes de la pena; su adecuado desempeño y comportamiento durante el tratamiento penitenciario permitan suponer fundadamente que no existe necesidad de continuar la ejecución intramural; y se demuestre arraigo familiar y social.

La misma disposición establece que corresponde al juez determinar la existencia o inexistencia del arraigo con fundamento en los elementos de prueba incorporados a la actuación. Asimismo, supedita la concesión a la reparación de la víctima o al aseguramiento del pago de la indemnización, salvo que se demuestre la insolvencia de la persona condenada. Estos constituyen presupuestos materiales cuya verificación corresponde al juez competente. El presente proyecto no los modifica, adiciona ni sustituye.

En el ámbito procedimental, el artículo 471 de la Ley 906 de 2004 dispone que la persona condenada que se encuentre en las circunstancias previstas en el Código Penal podrá solicitar al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad la libertad condicional, acompañando la resolución favorable del consejo de disciplina o, en su defecto, del director del establecimiento carcelario, copia de la cartilla biográfica y los demás documentos que acrediten los requisitos exigidos por el Código Penal. También establece que dichos documentos deberán entregarse dentro de los tres días siguientes y que, cuando se haya impuesto pena accesoria de multa, su pago constituye requisito para otorgar la libertad condicional.

La disposición vigente determina los documentos que deben integrar el trámite, pero no desarrolla de manera expresa y suficientemente diferenciada cuál autoridad debe producir, obtener o remitir cada elemento documental. Tampoco regula específicamente la forma de proceder cuando la información oficial no se encuentra disponible, está incompleta o debe ser reconstruida.

Esta identificación corresponde a una valoración del legislador sobre el grado de precisión del procedimiento vigente. No supone afirmar que el artículo 471 haya sido declarado inconstitucional, que la Corte Constitucional haya ordenado su

El artículo 29 de la Constitución Política dispone que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Esta garantía exige que las actuaciones se adelanten con sujeción a las reglas previamente establecidas, ante la autoridad competente y con observancia de las oportunidades procesales reconocidas por el ordenamiento jurídico.

En el procedimiento de libertad condicional, la definición legal de las responsabilidades relacionadas con la producción y remisión de documentos oficiales contribuye a dotar de claridad el trámite y a permitir que la autoridad judicial cuente con los elementos necesarios para adoptar la decisión correspondiente.

Por su parte, el artículo 113 de la Constitución establece que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. Este principio resulta aplicable a la ejecución de la pena, en la que concurren autoridades judiciales, penitenciarias y administrativas con competencias distintas pero complementarias.

Las autoridades penitenciarias ejecutan materialmente la sanción, administran los establecimientos de reclusión y producen o custodian parte sustancial de la información relacionada con el cumplimiento de la pena y el tratamiento penitenciario. Al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad le corresponde ejercer las competencias judiciales atribuidas por la ley y decidir, entre otras materias, sobre la procedencia de la libertad condicional.

El artículo 209 superior dispone que la función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. También ordena a las autoridades administrativas coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

En concordancia con esas disposiciones, los artículos 228 y 229 de la Constitución consagran la prevalencia del derecho sustancial, la obligación de observar con diligencia los términos procesales y el derecho de toda persona a acceder a la administración de justicia.

La iniciativa desarrolla estos mandatos sin interferir en la autonomía e independencia judicial. El proyecto no ordena conceder la libertad condicional ni predetermina el sentido de la decisión. Su finalidad consiste en regular la manera en que debe incorporarse al trámite la información oficial necesaria para que el juez ejerza la valoración que le corresponde.

modificación o que toda dificultad en su aplicación derive necesariamente de su redacción.

Por otra parte, el artículo 459 de la Ley 906 de 2004 dispone que la ejecución de la sanción penal impuesta mediante sentencia ejecutoriada corresponde a las autoridades penitenciarias, bajo la supervisión y control del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y en coordinación con el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad. Esta disposición evidencia la concurrencia de competencias administrativas y judiciales durante la ejecución de la pena.

El artículo 472 del mismo código establece que, recibida la solicitud de libertad condicional, el juez resolverá dentro de los ocho días siguientes mediante providencia motivada. En ella impondrá las obligaciones previstas en el Código Penal, cuyo cumplimiento deberá garantizarse mediante caución.

La lectura conjunta de los artículos 459, 471 y 472 permite advertir que el trámite requiere coordinación entre las autoridades penitenciarias y el juez competente. Las primeras producen y custodian información oficial relacionada con la ejecución y el tratamiento penitenciario, mientras que al juez le corresponde valorar los elementos incorporados a la actuación y decidir sobre la procedencia de la libertad condicional.

La reforma propuesta precisa esa distribución funcional. La persona condenada conserva la facultad de presentar la solicitud y aportar los documentos que se encuentren bajo su disponibilidad; las autoridades deben remitir la información oficial que administran o custodian; y el juez mantiene íntegramente sus facultades para solicitar información adicional, decretar pruebas, valorar el cumplimiento de los requisitos legales y adoptar la decisión de fondo.

III.3. Desarrollo jurisprudencial pertinente

3.3.1. Naturaleza judicial de la decisión y prohibición de dilaciones injustificadas

En la Sentencia T-482 de 2006, la Corte Constitucional estudió el caso de una persona privada de la libertad que había solicitado la libertad condicional sin obtener oportunamente una decisión judicial. La Corporación señaló que la decisión sobre este mecanismo forma parte de la actividad jurisdiccional y que, por ello, las solicitudes formuladas dentro del proceso no se rigen exclusivamente por el derecho de petición, sino por las garantías del debido proceso y del acceso a la administración de justicia.

La Corte reiteró que la mora judicial puede vulnerar los artículos 29 y 229 de la Constitución cuando desconoce los términos legales y carece de una justificación probada y razonable. Sin embargo, la providencia no estableció una obligación documental específica a cargo del INPEC ni ordenó modificar el artículo 471. Su pertinencia para la iniciativa consiste en confirmar la naturaleza judicial del trámite y la necesidad de que las solicitudes sean resueltas oportunamente dentro de las reglas procesales aplicables. 3.3.2. Valoración de la conducta punible y competencia del juez de ejecución de penas En la Sentencia C-757 de 2014, la Corte Constitucional examinó la expresión «previa valoración de la conducta punible», contenida en el artículo 64 del Código Penal, modificado por la Ley 1709 de 2014. La Corte concluyó que la valoración de la conducta punible por el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad no desconoce, por sí misma, los principios de non bis in idem, juez natural y separación de poderes. Sin embargo, advirtió que la indeterminación de los parámetros de valoración podía afectar el principio de legalidad como componente del debido proceso. Por esa razón, declaró la expresión condicionalmente exequible, en el entendido de que la valoración realizada por el juez de ejecución debe tener en cuenta las circunstancias, elementos y consideraciones efectuadas por el juez penal en la sentencia condenatoria, tanto las favorables como las desfavorables para el otorgamiento de la libertad condicional. La providencia también explicó que el juez de ejecución no desempeña una función puramente mecánica. Debe realizar una valoración judicial que comprenda los elementos legalmente relevantes, sin reabrir el juicio de responsabilidad penal ni apartarse de los términos de la sentencia condenatoria. Esta regla delimita claramente el alcance del proyecto. La remisión completa y oportuna de la información oficial no produce automáticamente la libertad condicional. Los documentos incorporados constituyen elementos para la decisión, pero corresponde exclusivamente al juez determinar si se satisfacen los requisitos establecidos en el artículo 64 del Código Penal. 3.3.3. Prohibición de crear requisitos sustantivos adicionales En la Sentencia T-095 de 2023, la Corte Constitucional examinó la decisión de un Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad que, pese a reconocer el	cumplimiento de los requisitos contemplados en el artículo 64 del Código Penal, negó la libertad condicional con fundamento en condenas anteriores y en una apreciación sobre la supuesta reincidencia de la persona solicitante. La Corte determinó que el juzgado incurrió en un defecto sustantivo porque empleó como requisito autónomo un criterio no previsto en el artículo 64. Concluyó que esa interpretación desconoció el debido proceso y la dignidad humana, se sustentó en una aproximación propia del derecho penal de autor y desatendió la finalidad resocializadora que adquiere especial relevancia durante la ejecución de la pena. La regla de esta sentencia debe ser aplicada dentro de sus límites. La Corte se pronunció sobre un requisito material introducido por una autoridad judicial para negar la libertad condicional. No estudió directamente la posibilidad de que las autoridades penitenciarias establezcan exigencias documentales mediante circulares, protocolos o reglamentos internos. No obstante, la providencia confirma que las solicitudes deben decidirse conforme a los requisitos definidos por la ley y la jurisprudencia, sin incorporar criterios sustantivos autónomos que restrinjan el acceso al mecanismo. A partir de esa orientación, el Congreso puede establecer reglas procedimentales destinadas a impedir que las prácticas administrativas alteren o amplíen el contenido de las exigencias legales. Esta última constituye una decisión de configuración legislativa propuesta en el proyecto y no una orden expresa contenida en la Sentencia T-095 de 2023. III.4. Alcance jurisprudencial de la iniciativa De las providencias examinadas pueden extraerse, con pertinencia para este proyecto, las siguientes conclusiones: La decisión sobre la libertad condicional es judicial y debe adoptarse con observancia del debido proceso, el acceso a la administración de justicia y los términos establecidos por el legislador. El Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad debe efectuar una valoración individualizada de los requisitos previstos en el artículo 64 del Código Penal, dentro de los parámetros establecidos por la Sentencia C-757 de 2014. La libertad condicional no opera de manera automática por la sola incorporación de determinados documentos. La información oficial integra el soporte probatorio del trámite, pero no reemplaza la valoración judicial. Las autoridades judiciales no pueden introducir requisitos sustantivos autónomos que no estén contemplados en el régimen legal aplicable, como se determinó en la Sentencia T-095 de 2023.
Finalmente, ninguna de las providencias examinadas ordena modificar el artículo 471 de la Ley 906 de 2004 ni establece exactamente el modelo de integración documental propuesto. La reforma corresponde al ejercicio de la potestad de configuración legislativa del Congreso y toma de la jurisprudencia únicamente los principios y límites constitucionales aplicables. IV. IMPACTO FISCAL De conformidad con lo previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de ley fue analizado desde la perspectiva de sus eventuales efectos fiscales, concluyéndose que las medidas propuestas no generan impacto sobre las finanzas públicas que requiera la incorporación de apropiaciones presupuestales adicionales ni la identificación de nuevas fuentes de financiación. La iniciativa se limita a modificar el artículo 471 de la Ley 906 de 2004 con el propósito de precisar aspectos procedimentales relacionados con la integración y remisión de la información oficial necesaria para decidir las solicitudes de libertad condicional. En consecuencia, la reforma no crea entidades, organismos o dependencias; no establece nuevas funciones permanentes para las autoridades públicas; no autoriza la creación de empleos; no modifica el régimen salarial o prestacional de los servidores públicos; no crea subsidios, beneficios económicos, transferencias o incentivos fiscales; y tampoco impone obligaciones que impliquen apropiaciones presupuestales adicionales para la Nación. Las obligaciones previstas en el proyecto recaen sobre autoridades que actualmente participan en el procedimiento de ejecución de la pena y que, conforme a la legislación vigente, ya producen, administran, conservan y remiten la información penitenciaria requerida para el ejercicio de las competencias del Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad. En ese sentido, la reforma no incorpora nuevas actividades sustanciales, sino que desarrolla legalmente deberes procedimentales asociados a funciones que ya hacen parte de las competencias ordinarias del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), de los establecimientos de reclusión y de las demás autoridades que intervienen en la ejecución de la pena. Desde esta perspectiva, la implementación de la iniciativa puede realizarse con cargo a los recursos humanos, técnicos, tecnológicos y presupuestales actualmente asignados a las entidades competentes, sin requerir modificaciones al Marco Fiscal de Mediano Plazo ni afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas.	En consecuencia, el proyecto resulta compatible con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en la medida en que no ordena gasto público adicional ni modifica los ingresos de la Nación, limitándose a introducir ajustes de naturaleza procedimental orientados a fortalecer la seguridad jurídica, la coordinación institucional y la eficiencia del trámite previsto en el artículo 471 de la Ley 906 de 2004. V. CONCLUSIÓN El presente proyecto de ley responde a la necesidad de fortalecer el procedimiento previsto en el artículo 471 de la Ley 906 de 2004 mediante la incorporación de reglas claras sobre la integración y remisión de la información oficial requerida para decidir las solicitudes de libertad condicional. La iniciativa parte del reconocimiento de que el régimen vigente define los documentos que deben obrar dentro del trámite, pero no desarrolla de manera expresa la distribución de las cargas procedimentales entre la persona condenada y las autoridades públicas que producen, administran o custodian dicha información. La propuesta no modifica el régimen sustancial de la libertad condicional previsto en el artículo 64 del Código Penal, ni altera las competencias constitucionales y legales del Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad. Tampoco incorpora nuevos requisitos para acceder al subrogado penal, amplía sus beneficiarios o restringe las facultades de valoración probatoria del juez. Su alcance es exclusivamente procedimental y se limita a precisar las responsabilidades institucionales relacionadas con la integración del expediente judicial. La iniciativa encuentra sustento en los principios constitucionales del debido proceso, la colaboración armónica entre las autoridades públicas, la eficacia de la función administrativa, la prevalencia del derecho sustancial y el acceso efectivo a la administración de justicia. Asimismo, resulta compatible con el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, en cuanto preserva la naturaleza judicial de la decisión sobre la libertad condicional, mantiene incólume la valoración individualizada que corresponde realizar al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad y respeta los requisitos materiales definidos por el legislador. Desde la perspectiva fiscal, el proyecto no crea entidades, empleos, prestaciones, beneficios económicos ni nuevas apropiaciones presupuestales, por cuanto desarrolla funciones que actualmente hacen parte de las competencias ordinarias de las autoridades que intervienen en la ejecución de la pena. En consecuencia, su

implementación puede realizarse con los recursos institucionales existentes, sin afectar el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En un Estado Social y Democrático de Derecho, los procedimientos judiciales deben ofrecer reglas claras, previsibles y acordes con la realidad institucional en la que se aplican. La adecuada articulación entre las autoridades que administran la información oficial y el juez competente fortalece la seguridad jurídica, favorece la eficiencia del trámite y contribuye a que las decisiones judiciales se adopten sobre la base de información completa, auténtica y oportunamente incorporada al expediente.

Por las razones expuestas, se somete a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, con la convicción de que constituye una reforma puntual, técnicamente fundada y respetuosa del marco constitucional vigente, orientada exclusivamente a perfeccionar el procedimiento aplicable a las solicitudes de libertad condicional y a fortalecer el adecuado funcionamiento de la administración de justicia.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

El día 28 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley ☒ Acto legislativo
No. 118/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 28 de Julio de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.118/26 Senado "POR LA CUAL SE FORTALECE EL TRÁMITE DE LA LIBERTAD CONDICIONAL, SE REDISTRIBUYEN CARGAS DOCUMENTALES Y SE DICTAN MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD RESOLUTIVA DE LOS JUZGADOS DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 28 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Proyecto: Seguridad
Revisó: Dr. Eugenia González

PROYECTO DE LEY NÚMERO 120 DE 2026 SENADO

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

Bogotá D.C., julio de 2026

Señores
SECRETARÍA GENERAL
SENADO DE LA REPÚBLICA
E S D

Asunto: Radicación Proyecto de Ley "por medio de la cual se garantiza el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por ocupaciones de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones".

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa consagrada en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política y en el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, respetuosamente nos permitimos radicar el Proyecto de Ley "por medio de la cual se garantiza el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por ocupaciones de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones".

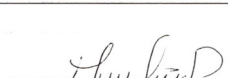
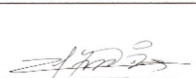
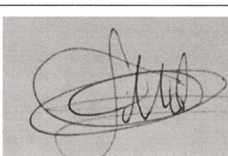
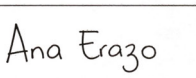
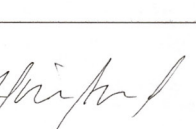
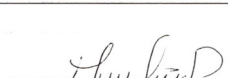
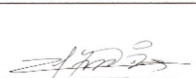
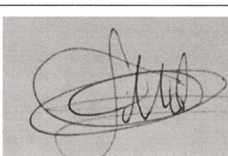
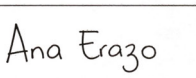
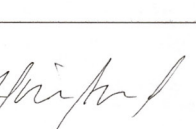
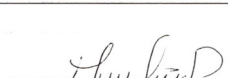
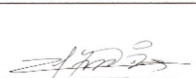
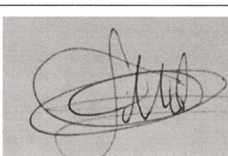
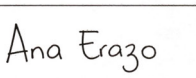
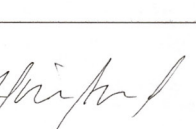
En consecuencia, solicitamos que se adelante el trámite correspondiente para su numeración, publicación y reparto a la Comisión Constitucional Permanente competente.

Cordialmente,

MARTHA ISABEL BERALTA EPIEYÚ Senadora de la República MAIS	FERNEY SILVA IDROBO Senador de la República Pacto Histórico
Sandra Chindoy Jamioy Senadora de la República Pacto Histórico	Ana Erazo ANA LEIDY ERAZO RUIZ Representante Cámara por Valle del Cauca Pacto Histórico

Proyecto de Ley Pensión especial y aportación para Quiénes arriesgan su salud en el trabajo Firmado: 28/07/2026	HERACLITO LANDINEZ SUAREZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
JOHANA OSORIO MÁRQUEZ Senadora de la República Pacto Histórico	
AICO	
SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL EL día 29 de Julio del año 2026 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley ☒ Acto legislativo No. 120/26 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: SECRETARIO GENERAL	

<table><tr><td></td><td></td></tr><tr><td>Yair Cely</td><td>Ramelra Zuluaga</td></tr></table> PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2026 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PENSIÓN ESPECIAL DE VEJEZ POR OCUPACIONES DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" El Congreso de Colombia DECRETA Artículo 1°. Objeto La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos para garantizar el reconocimiento y pago oportuno de la pensión especial de vejez de las trabajadoras que desempeñen ocupaciones de alto riesgo para la salud, dentro del sistema pensional vigente, en armonía con los principios de dignidad humana, igualdad, favorabilidad, progresividad, sostenibilidad financiera y no regresividad en materia de seguridad social. Artículo 2°. Definiciones Para efectos de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones: - Ocupaciones de alto riesgo para la salud. Son aquellas en las cuales la labor desempeñada, por su propia naturaleza, implica la disminución de la expectativa de vida saludable de la persona trabajadora o la necesidad de retirarse anticipadamente de las funciones laborales que ejecuta con ocasión de su trabajo. - Sistema pensional vigente. Es el conjunto de normas, instituciones, regímenes, pilares, componentes o mecanismos que, al momento de la causación del derecho, regulen el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas destinadas a proteger el riesgo de vejez. - Entidad administradora competente. Es Colpensiones o la entidad pública que, de conformidad con el sistema pensional vigente, tenga a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por ocupaciones de alto riesgo para la salud. Artículo 3°. Ambito de aplicación			Yair Cely	Ramelra Zuluaga	La presente ley se aplicará a trabajadores que comiencen a laborar, se encuentren laborando o hayan laborado en alguna de las ocupaciones definidas como de alto riesgo para la salud. Se consideran ocupaciones de alto riesgo para la salud de los trabajadores, las siguientes: - Trabajos de minería que impliquen la prestación de servicios en socavones o en espacios subterráneos. - Trabajos que impliquen exposición a altas temperaturas por encima de los valores límite permisibles determinados en las normas técnicas de seguridad y salud en el trabajo. - Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes. - Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas. - En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, las labores desarrolladas por el personal aeronáutico que ejerza funciones de control de tránsito aéreo y cuente con licencia expedida o reconocida por la autoridad aeronáutica competente. - En los cuerpos de bomberos, las labores relacionadas directamente con operaciones de prevención, control y extinción de incendios. - Los trabajos desarrollados por periodistas, reporteros gráficos, camarógrafos y demás trabajadores que realicen de manera habitual y directa labores periodísticas, registro audiovisual o cubrimiento informativo en zonas o contextos de conflicto armado, alteraciones graves del orden público o criminalidad organizada, cuando dichas labores impliquen una exposición permanente o frecuente a condiciones que disminuyan su expectativa de vida saludable. Parágrafo 1°. La inclusión de nuevas ocupaciones en el listado previsto en el presente artículo deberá realizarse mediante ley, con fundamento en estudios técnicos, científicos, epidemiológicos y actuariales que acrediten la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad de retiro anticipado de las funciones laborales. La guía técnica prevista en el artículo 11 de la presente ley servirá como instrumento para identificar, evaluar y recomendar la inclusión o exclusión de ocupaciones, pero no podrá modificar directamente el listado establecido en este artículo. Parágrafo 2°. Para la ocupación prevista en el numeral 7°, las semanas de trabajo de alto riesgo se contabilizarán a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, sin perjuicio de los derechos adquiridos y de los regímenes de transición reconocidos a periodistas que hubieren estado cobijados por normas anteriores. Artículo 4°. Certificación de la ocupación de alto riesgo Cuando el empleador, contratante o entidad administradora competente no reconozca que una trabajadora desempeña o desempeñó alguna de las ocupaciones previstas en el artículo 3° de la presente ley, esta podrá solicitar al Ministerio del Trabajo la expedición de un certificado sobre las condiciones en las que desarrolló su labor. El Ministerio del Trabajo resolverá la solicitud dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la recepción completa de la información y de las pruebas necesarias. Cuando no sea posible resolver dentro de dicho término, deberá informar las razones de la demora y señalar un plazo razonable, que no podrá exceder de treinta (30) días hábiles adicionales.
Yair Cely	Ramelra Zuluaga				
Antes de adoptar la decisión, el Ministerio garantizará al empleador o contratante la oportunidad de aportar información, controvertir las pruebas y ejercer su derecho de defensa. El certificado tendrá carácter declarativo y probatorio respecto de las condiciones en las que se desarrolló la ocupación, pero no implicará por sí mismo el reconocimiento de la pensión ni sustituirá las competencias de la entidad administradora o de la jurisdicción competente. Parágrafo 1°. También podrá presentar la solicitud quien ya no se encuentre desempeñando la ocupación de alto riesgo o no se encuentre vinculado con el respectivo empleador o contratante. Parágrafo 2°. La certificación del Ministerio del Trabajo no constituirá requisito de procedibilidad para presentar solicitudes ante la entidad administradora competente ni para acudir a la jurisdicción correspondiente. Artículo 5°. Procedimiento para la certificación Para expedir el certificado previsto en el artículo anterior, el Ministerio del Trabajo tendrá en cuenta: - La naturaleza de la ocupación y de la actividad económica. - La historia laboral y ocupacional de la persona solicitante. - La identificación de peligros y la evaluación y valoración de riesgos efectuadas dentro del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo. - Los registros de exposición, mediciones ambientales, evaluaciones médicas ocupacionales y demás pruebas técnicas disponibles. - Los estudios científicos y epidemiológicos nacionales e internacionales aplicables. - La inspección presencial del lugar de trabajo, cuando resulte necesaria y materialmente posible. Cuando la relación laboral o contractual haya finalizado, el establecimiento no exista o las condiciones originales hayan sido modificadas, el Ministerio podrá emplear documentos, testimonios, inspecciones anteriores, matrices de riesgos, registros de la administradora de riesgos laborales y cualquier otro medio probatorio legalmente admisible. Cuando se determine que la persona desempeñó una ocupación de alto riesgo y existan indicios de omisión en el pago de la cotización especial, el Ministerio dará traslado a la entidad administradora competente y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), para lo de sus respectivas competencias. Parágrafo. El Ministerio del Trabajo remitirá semestralmente a la entidad administradora competente y a la UGPP la información consolidada sobre empleadores, contratantes y trabajadores respecto de los cuales se haya certificado el desempeño de ocupaciones de alto riesgo. Artículo 6°. Pensión especial de vejez Las personas afiliadas al sistema pensional vigente que acrediten haber desempeñado alguna de las ocupaciones previstas en el artículo 3° durante, por lo menos, setecientas	(700) semanas, continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión especial de vejez cuando cumplan los requisitos previstos en el artículo siguiente. La mora, omisión o inexactitud del empleador o responsable del pago de la cotización especial no podrá impedir el reconocimiento de las semanas efectivamente laboradas en una ocupación de alto riesgo ni trasladar sus consecuencias negativas a la persona trabajadora. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de las acciones de cobro, fiscalización y sanción que correspondan contra el responsable del pago. Artículo 7°. Requisitos para acceder a la pensión especial de vejez Para acceder a la pensión especial de vejez deberán cumplirse los siguientes requisitos: - Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años. - Haber cotizado el número mínimo de semanas exigido para acceder a la pensión de vejez dentro del sistema pensional vigente. - Acreditar, por lo menos, setecientas (700) semanas, continuas o discontinuas, de trabajo en alguna de las ocupaciones previstas en el artículo 3° de la presente ley. La edad para el reconocimiento de la pensión especial de vejez se disminuirá en un (1) año por cada sesenta (60) semanas adicionales de trabajo y cotización especial, sin que pueda ser inferior a cincuenta (50) años. Parágrafo. La entidad administradora competente no podrá exigir requisitos distintos de los expresamente establecidos en la presente ley y en las normas generales del sistema pensional vigente. La falta de pago de la cotización especial por parte del empleador o responsable no será oponible a la persona trabajadora cuando se encuentre acreditado que desempeñó efectivamente la ocupación de alto riesgo. Artículo 8°. Cotización especial La cotización correspondiente a las ocupaciones de alto riesgo será la prevista en el sistema pensional vigente, incrementada en diez (10) puntos porcentuales destinados a financiar la pensión especial de vejez. Cuando exista una relación laboral, los diez (10) puntos adicionales estarán a cargo exclusivo del empleador. Cuando la ocupación sea desarrollada por una persona vinculada mediante un contrato de prestación de servicios y no concurren los elementos propios de una relación laboral, la cotización adicional estará a cargo del contratante, sin que ello implique, por sí solo, la existencia de un contrato de trabajo. Parágrafo. La cotización adicional deberá pagarse durante todo el tiempo en que la persona permanezca desempeñando la ocupación de alto riesgo, incluso cuando haya completado las setecientas (700) semanas previstas para acceder a la prestación. Artículo 9°. Recaudo y traslado de la cotización especial				

El recaudo de los diez (10) puntos adicionales estará a cargo de la entidad administradora competente o se trasladará íntegramente a esta, de acuerdo con la estructura del sistema pensional vigente. Los recursos provenientes de la cotización adicional deberán destinarse exclusivamente a la financiación de las pensiones especiales de vejez por ocupaciones de alto riesgo y no integrarán cuentas individuales de ahorro pensional. La entidad administradora competente deberá adelantar oportunamente las acciones de cobro por aportes omitidos o en mora, sin que su incumplimiento pueda afectar el derecho de la persona trabajadora. Parágrafo 1°. Las personas afiliadas a un régimen, componente o mecanismo de ahorro individual que desempeñen alguna de las ocupaciones previstas en el artículo 3° podrán solicitar, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el traslado a la entidad pública competente para reconocer la pensión especial de vejez. Para este traslado no serán aplicables los términos mínimos de permanencia ni la restricción relacionada con la proximidad a la edad de pensión, siempre que la persona reciba previamente información clara, suficiente e imparcial sobre sus efectos. Parágrafo 2°. El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento de traslado, la transferencia de recursos, títulos, bonos, rendimientos y demás valores necesarios para preservar la sostenibilidad financiera y los derechos pensionales de la persona afiliada. Artículo 10. Derechos adquiridos y régimen de transición Se respetarán las situaciones jurídicas consolidadas, los derechos adquiridos y los regímenes de transición reconocidos en el Decreto Ley 2090 de 2003, en las normas anteriores que regulaban las actividades de alto riesgo y en las demás disposiciones especiales vigentes. Las personas que, antes de la entrada en vigencia de la presente ley, hubieren cumplido los requisitos para acceder a una pensión especial de vejez conservarán el derecho a que su prestación sea reconocida de conformidad con el régimen aplicable al momento de su causación. Cuando una persona no haya consolidado su derecho, se aplicará la norma vigente al momento de su causación, sin perjuicio del principio de favorabilidad y de las reglas de transición que resulten aplicables. Parágrafo. Lo dispuesto en la presente ley no modifica el régimen especial establecido para los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional en la Ley 2593 de 2026. Artículo 11. Guía técnica para la identificación y registro de ocupaciones de alto riesgo Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio del Trabajo expedirá una guía técnica para: - Identificar y registrar las ocupaciones de alto riesgo. - Determinar los criterios técnicos y probatorios para certificar la exposición.	- Identificar a los empleadores, contratantes y trabajadores involucrados. - Formular recomendaciones sobre la inclusión, modificación o exclusión de ocupaciones. - Orientar el funcionamiento del Sistema Nacional de Identificación, Registro y Seguimiento previsto en el artículo 13. La guía será elaborada con la participación paritaria del Gobierno nacional, las organizaciones de empleadores y las centrales obreras más representativas. También participarán representantes de instituciones académicas y científicas con experiencia en seguridad y salud en el trabajo, epidemiología ocupacional y ciencias actuariales. La guía deberá sustentarse en estudios técnicos, científicos, epidemiológicos y actuariales nacionales e internacionales y será revisada, al menos, cada cinco (5) años. Parágrafo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público participará con voz, pero sin voto, para presentar las consideraciones relacionadas con el impacto fiscal y la sostenibilidad financiera de las recomendaciones. Artículo 12. Afiliación y protección en seguridad y salud en el trabajo Toda persona que desempeñe alguna de las ocupaciones previstas en el artículo 3° deberá estar afiliada al Sistema General de Riesgos Laborales e incluida en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo del empleador o contratante, de conformidad con la naturaleza jurídica de su vinculación y con las normas vigentes. La clasificación de una ocupación como de alto riesgo pensional no releva al empleador o contratante de su obligación de eliminar, sustituir, prevenir, controlar y mitigar los peligros existentes en el lugar de trabajo. El incumplimiento de las obligaciones de afiliación, reporte y pago será investigado y sancionado por las autoridades competentes de conformidad con el régimen sancionatorio vigente, sin perjuicio de las acciones de cobro y de las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que haya lugar. Parágrafo. El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social formularán y ejecutarán acciones de fortalecimiento de la seguridad y salud en el trabajo dirigidas a quienes desempeñen ocupaciones de alto riesgo. Artículo 13. Sistema Nacional de Identificación, Registro y Seguimiento El Ministerio del Trabajo implementará, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Sistema Nacional de Identificación, Registro y Seguimiento de las ocupaciones de alto riesgo, de las empresas y contratantes en las que se desarrollen y de las personas que las desempeñen. El sistema deberá garantizar la interoperabilidad con las bases de datos de la UGPP, la entidad administradora competente, las administradoras de riesgos laborales y las demás entidades públicas relacionadas con la materia. La información será administrada de conformidad con los principios de finalidad, necesidad, circulación restringida, seguridad y confidencialidad establecidos en la legislación sobre protección de datos personales.						
Parágrafo. El sistema deberá actualizarse de acuerdo con las necesidades de información establecidas en la guía técnica prevista en el artículo 11. Artículo 14. Normalización de aportes omitidos o en mora Los empleadores y contratantes que hayan omitido el pago de cotizaciones especiales o se encuentren en mora deberán normalizar la información y pagar los aportes adeudados, junto con los intereses correspondientes, bajo la fiscalización de la UGPP y de conformidad con las normas vigentes. La UGPP podrá establecer mecanismos y acuerdos de pago que faciliten el recaudo, sin que estos impliquen condonación de capital, afectación de los derechos de las personas trabajadoras o suspensión de las acciones de cobro. Parágrafo. La celebración de acuerdos de pago o la existencia de procesos de fiscalización no podrá invocarse para negar, suspender o retrasar el reconocimiento de la pensión especial de vejez cuando la persona trabajadora haya cumplido los requisitos legales. Artículo 15. Revisión periódica de las ocupaciones de alto riesgo El Ministerio del Trabajo, con el apoyo del Consejo Nacional de Riesgos Laborales y de instituciones académicas y científicas, revisará cada cinco (5) años las ocupaciones de alto riesgo previstas en la presente ley. La revisión atenderá especialmente: - Los criterios y clasificaciones de la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer. - Los estudios y recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y la Organización Internacional del Trabajo. - La información epidemiológica y ocupacional disponible en el país. - La disminución acreditada de la expectativa de vida saludable. - El impacto fiscal y actuarial de las modificaciones propuestas. Cuando los resultados recomienden la inclusión, modificación o exclusión de una ocupación, el Gobierno nacional presentará al Congreso el correspondiente proyecto de ley dentro de los seis (6) meses siguientes a la adopción de la recomendación. Artículo 16. Destinación de los recursos recaudados Los valores recaudados por concepto de cotizaciones especiales omitidas, intereses moratorios y cálculos actuariales serán trasladados a la entidad administradora competente y destinados a la financiación de las pensiones especiales de vejez por ocupaciones de alto riesgo. Las multas impuestas por el Ministerio del Trabajo o la UGPP conservarán la destinación establecida en las normas presupuestales y sancionatorias vigentes y no sustituirán, compensarán ni extinguirán la obligación de pagar las cotizaciones especiales adeudadas. Artículo 17. Vigencia y derogatorias	La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. De los honorables congresistas, <table><tr><td> MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ Senadora de la República MAIS</td><td> FERNEY SILVA IDROBO Senador de la República Pacto Histórico</td></tr><tr><td> Sandra Chindoy Jamioy Senadora de la República Pacto Histórico</td><td> ANA LEIDY ERAZO RUIZ Representante Cámara por Valle del Cauca Pacto Histórico</td></tr><tr><td> Proyecto de Ley Pensión especial y oportuna para Quiénes arriesgan su salud en el trabajo Firmado 28/08/2026 JOHANA OSORIO MÁRQUEZ Senadora de la República Pacto Histórico</td><td> HERACLITO LANDINEZ SUAREZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico</td></tr></table>	 MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ Senadora de la República MAIS	 FERNEY SILVA IDROBO Senador de la República Pacto Histórico	 Sandra Chindoy Jamioy Senadora de la República Pacto Histórico	 ANA LEIDY ERAZO RUIZ Representante Cámara por Valle del Cauca Pacto Histórico	 Proyecto de Ley Pensión especial y oportuna para Quiénes arriesgan su salud en el trabajo Firmado 28/08/2026 JOHANA OSORIO MÁRQUEZ Senadora de la República Pacto Histórico	 HERACLITO LANDINEZ SUAREZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ Senadora de la República MAIS	 FERNEY SILVA IDROBO Senador de la República Pacto Histórico						
 Sandra Chindoy Jamioy Senadora de la República Pacto Histórico	 ANA LEIDY ERAZO RUIZ Representante Cámara por Valle del Cauca Pacto Histórico						
 Proyecto de Ley Pensión especial y oportuna para Quiénes arriesgan su salud en el trabajo Firmado 28/08/2026 JOHANA OSORIO MÁRQUEZ Senadora de la República Pacto Histórico	 HERACLITO LANDINEZ SUAREZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico						

identifican como de alto riesgo y establecer un mecanismo claro para su definición. En palabras del proyecto: Implementar mecanismos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el Sistema General de Pensiones de los trabajadores que laboran en ocupaciones de alto riesgo para la salud, entendiendo por ocupaciones de alto riesgo para la salud aquellas en las cuales la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo. 3. Contenido del proyecto de ley Artículo 1. Objeto. El objetivo principal de esta ley es implementar mecanismos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez para los trabajadores que realizan labores de alto riesgo para la salud. Esto se enmarca en los principios de progresividad, universalidad y no regresividad. Artículo 2. Definición. Se define una ocupación de alto riesgo para la salud como aquella labor que implica una disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador o la necesidad de un retiro temprano de sus funciones laborales. Artículo 3. Ámbito de Aplicación. La ley se aplicará a trabajadores en las siguientes ocupaciones de alto riesgo: Minería subterránea o en socavones; Exposición a altas temperaturas por encima de los límites permitidos; Exposición a radiaciones ionizantes; Exposición a sustancias cancerígenas comprobadas; Controladores de tránsito aéreo en la Aeronáutica Civil; Miembros de Cuerpos de Bomberos en operaciones de extinción de incendios y periodistas.. Artículo 4. Certificación del Ministerio de Trabajo. Si un empleador no reconoce que un trabajador realiza una ocupación de alto riesgo, el trabajador (o extrabajador) podrá solicitar al Ministerio del Trabajo la expedición de un certificado que acredite dicha condición en un plazo de 30 días. Este certificado no es un requisito indispensable para poder demandar ante la jurisdicción competente. Para los trabajadores expuestos a sustancias cancerígenas, se deberá dar un tratamiento prioritario. Artículo 5. Competencia del Ministerio de Trabajo para la certificación. El Ministerio de Trabajo evaluará el riesgo inherente de la empresa, el historial laboral del trabajador y realizará inspecciones presenciales en el lugar de trabajo. Si se confirma la ocupación de alto riesgo, se notificará a Colpensiones para que inicie el cobro de las cotizaciones correspondientes. Artículo 6. Pensión Especial de Vejez. Los trabajadores afiliados que realicen una ocupación de alto riesgo y efectúen la cotización especial durante al menos 700 semanas (continuas o discontinuas) tendrán derecho a la pensión especial de vejez si cumplen con los demás requisitos.	Artículo 7. Requisitos para la Pensión Especial. Para acceder a la pensión especial de vejez se requiere: 1. Haber cumplido 55 años de edad. 2. Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido en el Sistema de Protección Social Integral. La edad para el reconocimiento se podrá disminuir en un año por cada 60 semanas de cotización especial, sin que la edad pueda ser inferior a 50 años. Artículo 8. Monto de la Cotización Especial. El monto de la cotización especial para estas ocupaciones será el previsto en la Ley 100 de 1993, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador. Artículo 9. Recaudo de los Puntos Adicionales. El recaudo de los 10 puntos adicionales es responsabilidad de Colpensiones o quien haga sus veces, que deberá gestionar el cobro por aportes patronales en mora. El empleador tiene el deber de seguir realizando esta cotización mientras el trabajador permanezca en la ocupación de alto riesgo. Artículo 10. Régimen de Transición. Los trabajadores que realizan ocupaciones de alto riesgo para la salud estarán sometidos al régimen de transición establecido en el artículo 75 de la Ley No. 2381 de 2024. Artículo 11. Guía Técnica para Identificación y Registro. El Ministerio de Trabajo deberá expedir, en un plazo máximo de 6 meses, una guía técnica para la identificación y registro de las ocupaciones de alto riesgo. Esta guía será elaborada por una comisión tripartita (Ministerio, empleadores y centrales obreras) y se actualizará cada cinco años. Artículo 12. Vinculación del Trabajador. Todo trabajador que realice una de estas ocupaciones deberá estar vinculado y afiliado al Sistema General de Riesgos Laborales. El empleador que no lo haga o que no pague las cotizaciones incurrirá en multas sucesivas. Artículo 13. Sistema Nacional de Identificación, Registro y Seguimiento. El Ministerio de Trabajo creará un sistema nacional para identificar, registrar y hacer seguimiento a las ocupaciones de alto riesgo. Este sistema deberá entrar en funcionamiento en un plazo máximo de seis meses desde la vigencia de la ley. Artículo 14. Planes de Saneamiento Financiero. Las empresas con ocupaciones de alto riesgo que no estén al día con las cotizaciones especiales deberán crear planes de saneamiento financiero para regularizar la información y los pagos, bajo la coordinación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Artículo 15. Actualización de las Ocupaciones de Alto Riesgo. El listado de ocupaciones de alto riesgo se actualizará como mínimo cada cinco años. Se atenderán los criterios de la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), dando un trato prioritario a los agentes cancerígenos. Artículo 16. Traslado de Multas. Las multas impuestas a los empleadores por la falta de pago de la cotización de alto riesgo serán trasladadas a Colpensiones o a quien corresponda, con el destino exclusivo de financiar la pensión especial de estos trabajadores.
Artículo 17. Vigencia y Derogatorias. La ley regirá a partir de su publicación y derogará todas las normas que le sean contrarias. 4. Justificación de la Iniciativa Es importante precisar que el deterioro en la salud del trabajador que realiza una ocupación 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. Así mismo, es importante advertir cómo lo haremos más adelante, que no se trata aquí de un régimen especial de pensiones, ni una pensión del régimen de seguridad social en riesgos laborales, se trata aquí de una pensión especial dentro del régimen actual de pensiones ordenado por la Ley 100 de 1993 que tiene como dos exclusivos efectos una reducción paramétrica en la edad y un aumento en la cotización para compensar. Si bien es cierto que el Decreto 2090 de 2003, estableció una serie de parámetros con el propósito de garantizar el acceso real de los trabajadores a la pensión especial de vejez por adelantar alguna de las actividades de alto riesgo para su salud, a varios años de creada la norma, son evidentes los vacíos técnicos y administrativos que son obstáculos para el reconocimiento y pago de la respectiva pensión. Así mismo, el país no tiene un registro claro sobre las empresas y trabajadores que desempeñan ocupaciones de alto riesgo para la salud, de lo cual se desprende el desconocimiento de la cantidad de empresas que están o no al día en el pago de las cotizaciones especiales para cubrir la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud. Según los datos del Ministerio de Salud, para septiembre de 2023, la población afiliada con estado de excepción o especial es de 2.119.879 personas. 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 ocupaciones de alto riesgo para la salud del trabajador, teniendo este que acudir a un proceso judicial para su reconocimiento y pago. Es necesario resaltar que de no atenderse las situaciones descritas el Gobierno Nacional en 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 sub reporte de las cotizaciones especiales desde hace dos décadas, situación problemática, al tener que ser el Estado el garante de los beneficios pensionales, mientras que no se tienen ingresos derivados de los aportes. La revista Portafolio¹, en 2018, se hablaba de una deuda que ascendería a 7 billones de pesos, sin embargo, no hay cifras oficiales sobre las dimensiones del pasivo. ¹ Adriana Carolina Leal Acosta, "Evasión pensional en trabajos de alto riesgo sería de \$7 billones", Portafolio, 25 de septiembre de 2018, https://www.portafolio.co/economia/evasion-pensional-en-trabajos-de-alto-riesgo-seria-de-7-billones-521572	Por último, como ya se estableció, no existe 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, además de 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; es así que el actual proyecto de ley busca llenar estos vacíos y, por tanto, su aprobación representaría la adopción de criterios para garantizar el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez contenida en el Decreto 2090 de 2003, que deberá dejar de existir para abrir paso a una normativa clara y eficiente en la materialización de derechos. La información que se tiene por ahora sobre la situación de los y las trabajadoras en ocupaciones de alto riesgo, es limitada, sin embargo se encuentra que, según informes de la Asociación Colombiana de Minería - ANM, el sector genera alrededor de 200.000 a 255.000 empleos directos y La Procuraduría General de la Nación ha señalado que cerca de 350.000 personas se dedican a la explotación minera en Colombia, con más del 90% de la producción proveniente de la minería artesanal y de pequeña escala. Entre 2011 y mayo de 2022, la ANM registró 1.262 accidentes mineros, con un promedio aproximado de 103 muertes anuales. Este promedio y acumulado son consistentes con los reportes oficiales que también indican que en ese período hubo más de 1.300 muertes en total. Si bien la información es limitada, el Informe de Siniestralidad Laboral 2025 del Observatorio de Seguridad y Salud en el Trabajo del Consejo Colombiano de Seguridad (CCS)² nos puede dar luces sobre las actividades de alto riesgo y la accidentalidad laboral. Para 2024 las actividades de 'Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca' repuntan con una tasa anual de 11,22 eventos por cada 100 trabajadores, casi 3 veces mayor al indicador nacional del periodo analizado.. En segundo lugar, se encuentra 'Explotación de minas y canteras' (9,08 por cada 100 trabajadores), seguido por 'Distribución y tratamiento de agua' (8,60), 'Industrias manufactureras' (6,23) y 'Actividades de alojamiento y servicio de comida' (5,77). En estos sectores, el indicador disminuyó frente al año 2024. Así mismo, otras de las ocupaciones de alto riesgo en función de la legislación actual son los trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles y los trabajos con exposición a radiaciones ionizantes. Según las estimaciones del Ministerio de Minas y Energía, aproximadamente 71.000 personas en Colombia están expuestas ocupacionalmente a radiaciones ionizantes, por exposición natural o médica; es decir, radiación proveniente del suelo, el agua y el aire, a la ² Informe de Siniestralidad Laboral 2025 del Observatorio de Seguridad y Salud en el Trabajo del Consejo Colombiano de Seguridad (CCS) https://ccs.org.co/siniestralidad-laboral-2025-ccs/

que la mayoría de las personas están expuestas anualmente (aproximadamente 2 a 3 milisieverts - mSv - al año); o los que se reciben rayos X, tomografías o tratamientos de radioterapia, y esta es la fuente más importante de exposición artificial para la población general. Por otra parte, otra ocupación de alto riesgo es de quienes actúan en operaciones de extinción de incendios, según indicó Charles Wilmer Benavides Castillo, director nacional de Bomberos de Colombia, para 2020 asegura que cerca de 20.000 personas se dedican a esta labor³ y en el caso del personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, actualmente existen 12.848 guardianes. Es importante resaltar que con la ley 2593 de 2026 se reconoció una condición especial en el sistema pensionario para los trabajadores penitenciarios, al reducir cinco años en la cotización y 271 semanas para alcanzar la pensión. La Unión de Trabajadores Penitenciarios, destacó que con esta norma se mejorará la base de liquidación y se reconocerá la pérdida de expectativa de vida saludable de los 12 años que señalan los estudios técnicos y científicos que se elaboraron con respecto a los riesgos y condiciones que afrontan los guardianes y trabajadores de los centros carcelarios. La labor de custodia penitenciaria conlleva riesgos extremos, justificando un trato pensional especial que merece ser reconocido por dicha actividad catalogada de "alto riesgo". En cuanto a la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, si bien no hay un número exacto de personas que se dedican a esta ocupación, si es claro que la actividad implica una labora extenuante en tanto requiere mucha dedicación por largas horas y en donde se manejan altos niveles de estrés. Así mismo, es necesario mencionar actividades como los agentes de migración expuestos a múltiples riesgos no estudiados aún. Los buzos expuestos a presiones y a condiciones atmosféricas diferentes y desgastantes; los agentes escoltas de la Unidad Nacional de Protección expuestos no solo a riesgos físicos, sino psíquicos que tampoco son reconocidos; los recolectores de basuras y recicladores expuestos a riesgos biológicos, físicos y psicológicos. Respecto a la actividad periodística, la Ley 37 de 1973 creó el régimen especial de seguridad social y jubilación anticipada para el periodista profesional. Posteriormente, la Ley 100 de 1993, que creó el Sistema de Seguridad Social Integral, en su artículo 139 numeral 2) otorgó facultades extraordinarias al Presidente para regular las pensiones de las actividades de alto riesgo, quedando igualmente facultado para armonizar y ajustar las normas que sobre pensiones rigen para los aviadores civiles y los periodistas con tarjeta ³https://www.semana.com/amp/en-colombia-cerca-de-20000-personas-se-dedican-a-extinguir-incendios/50553/	profesional, las cuales fueron reglamentadas mediante el 1281 de 1994 estableció las pensiones especiales para periodistas. Sin embargo, con el Decreto Ley 2090 de 2003 se redefinieron las actividades de alto riesgo en Colombia y excluyó definitivamente al periodismo de esta lista para los nuevos cotizantes, dejando únicamente un régimen de transición para quienes ya venían cotizando. Por lo tanto, hubo un retroceso en derechos adquiridos por parte de este sector. El ejercicio periodístico, especialmente en áreas de conflicto y criminalidad, conlleva un riesgo sistemático contra la vida y una disminución de la expectativa de vida saludable debido al desgaste físico y psicológico (como el estrés postraumático), lo que obliga al Estado a garantizar una protección social especial y una pensión anticipada para estos profesionales Es decir, aprobar este proyecto comporta una dosis alta de justicia social para quienes desempeñan en la sociedad actividades que de una u otra manera menoscaban su expectativa de vida saludable. Se trata de un proyecto que garantiza dignidad en la vejez a quien se exponen de manera continua para que la sociedad pueda garantizarse toda clase de bienes y servicios. 5. Marco constitucional, legal y jurisprudencial Leyes Ley 100 de 1993. El artículo 136 establece en su momento: <i>ltades Extraordinarias. De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 158 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados desde la fecha de promulgación de la presente Ley para: (...)</i> <i>2. Determinar, atendiendo a criterios técnico-científicos y de salud ocupacional, las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, que requieran modificación en el número de semanas de cotización y el monto de la pensión. Las demás condiciones para acceder a la pensión, se regirán por las disposiciones previstas en el artículo 139 numeral 2) de la Ley 100 de 1993, sin desconocer derechos adquiridos y en todo caso serán menos exigentes, dando igualmente facultado para armonizar y ajustar las normas que sobre pensiones rigen para los aviadores civiles y los periodistas con tarjeta profesional.</i> <i>La facultad incluye la de establecer los puntos porcentuales adicionales de cotización para los periodistas y el empleador, según cada actividad. (...)</i>
Ley 797 de 2003. El artículo 17 de la Ley 797 de 2003 ordenó facultades extraordinarias al Presidente de la República de la siguiente manera: <i>Artículo 17. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 numeral 10 de la Constitución Política, revístese por seis (6) meses al Presidente de la República de facultades extraordinarias para: (...)</i> <i>2. Expedir o modificar las normas relacionadas con el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo y en particular para modificar las normas sobre las condiciones, requisitos y beneficios, incluyendo la definición de alto riesgo, conforme a estudios y criterios actuariales de medición de disminución de expectativa de vida saludable y ajustar las tasas de cotización hasta en 10 puntos, siempre y cuando no perjudique el equilibrio financiero del sistema. (...)</i> Decreto Ley 2090 de 2003. Este Decreto dispuso un régimen especial para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo para la salud o que disminuyen la expectativa de vida saludable. Allí, en su parte motiva se estableció lo siguiente: <i>De conformidad con el artículo 17 de la Ley 797 de 2003, corresponde al Presidente de la República expedir o modificar el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo, y en particular, definir las condiciones, requisitos y beneficios aplicables a dichos trabajadores, así como ajustar las tasas de cotización hasta en diez (10) puntos a cargo del empleador; ¿Que de conformidad con los estudios realizados se ha 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 efectúa el trabajo; Que el beneficio conferido a los trabajadores de que trata el presente decreto consiste en una prestación definida consistente en acceder al beneficio pensional de vejez inferior a las establecidas para la generalidad de los trabajadores, en atención a la disminución de vida saludable a la que se ven expuestos y a la mayor cotización pagada por los empleadores, (...).</i> Decreto 2655 de 2014. Este decreto, según lo autorizaba el Decreto 2090 de 2003, amplió la vigencia del régimen especial de pensiones para las actividades de alto riesgo para la salud. Esta ampliación de la vigencia se hizo hasta el año 2024, año en el cual no existió otra consideración legal, desaparecería dicho régimen. Decreto 723 de 2013. Este decreto reglamenta la afiliación al Sistema General de Pensiones de las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas y de los trabajadores independientes que laboren en actividades de alto riesgo. Específicamente el artículo 15 establece que:	Artículo 15. Obligaciones del contratante. El contratante debe cumplir con las normas del Sistema General de Riesgos Laborales, en especial, las siguientes: <i>Reportar a la Administradora de Riesgos Laborales los accidentes de trabajo y enfermedades laborales.</i> <i>Investigar todos los incidentes y accidentes de trabajo.</i> <i>Realizar actividades de prevención y promoción.</i> <i>Incluir a las personas que les aplica el presente decreto en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo.</i> <i>Permitir la participación del contratista en las capacitaciones que realice el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo.</i> <i>Verificar en cualquier momento el cumplimiento de los requisitos de seguridad y salud necesarios para cumplir la actividad contratada de las personas a las que les aplica el presente decreto.</i> <i>Informar a los contratistas afiliados en riesgo IV y/o V sobre los aportes efectuados al Sistema General de Riesgos Laborales.</i> <i>Adoptar los mecanismos necesarios para realizar el pago anticipado de la cotización y el pago del aporte esté a su cargo.</i> Resolución 6072 de 2024. Establece los criterios para la aplicación del régimen especial de vejez para trabajadores que desarrollan actividades de alto riesgo y el cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional respecto al Decreto 2090 de 2003. Este tiene como propósito garantizar que los trabajadores vinculados hasta el 31 de mayo de 2024 conserven su derecho a pensionarse bajo condiciones especiales de una menor edad y menor número de semanas cotizadas, frente a las exigidas por el régimen general. Además, establece que quienes se vinculen a estas actividades a partir del 1 de enero de 2025 deberán someterse a las disposiciones que establezca la ley para contribuir a la seguridad jurídica y a la protección de los derechos laborales adquiridos. Jurisprudencia

Sentencia C-1125 de 2004⁴. ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO- Competencia para regulación En virtud de la cláusula general de competencia corresponde al legislador ordinario regular lo relativo a la clasificación y determinación de las actividades de alto riesgo. No obstante, y de manera excepcional, tal como ocurre en este caso, el Congreso puede, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150, numeral 10, de la Carta Política, facultar al Presidente de la República para que dentro de un plazo determinado realice esa tarea. (...) Sentencia C-030 de 2009⁵ En el Legislador estableció dos regímenes pensionales con características propias, en las que las condiciones para el reconocimiento de la pensión difieren sustancialmente. La pensión especial por actividades de alto riesgo contemplada en el Decreto 2090 de 2003, a la Ley 860 del mismo año, exige como requisitos tanto una edad mínima como un determinado número de semanas cotizadas, resultando claro que los requisitos para el reconocimiento sólo los consagra el Régimen de Prima Media con Prestación Definida. Teniendo en cuenta el amplio margen de configuración que tiene el Legislador en esta materia, resulta razonable que en las disposiciones acusadas sólo se consagre la pensión especial por actividades de alto riesgo a aquellas personas que se encuentren afiliadas al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de donde resulta que el término que se es para trasladarse de régimen pensional, previsto en el artículo 9 del Decreto 2090 de 2003 y el artículo 2 de la Ley 860 de 2003, se consagró como una ventaja para aquellas personas que ejercían actividades de alto riesgo en la fecha de expedición de las respectivas normas y quisieran trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida para ser beneficiarios de la pensión especial, ya que podrían cambiarse sin necesidad de cumplir los términos de permanencia contemplados en el literal b) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993. Sentencia T-042 de 2010⁶ En la sentencia C-1125 de noviembre 9 de 2004, M. P. Jaime Córdoba Triviño indicó qué es una actividad de alto riesgo, para así determinar quiénes tienen derecho a la pensión especial de vejez. Se indicó entonces que “las actividades determinadas como de alto riesgo son aquellas que generan por su propia naturaleza la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador, independientemente de las condiciones laborales en las cuales se efectúe el trabajo. El beneficio que se confiere a ese grupo de trabajadores consiste en acceder a la pensión a edades inferiores a la generalidad de los trabajadores (...).” Sentencia C- 853 de 2013⁷ ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO-Competencia del legislador para su clasificación. De conformidad con la Constitución, esta función corresponde al legislador, con base en la cláusula general de competencia, pero, excepcionalmente, como ocurre en este caso, se la atribuye al Presidente de la República, de conformidad con el numeral 10., del artículo 150 de la Constitución, para que dentro de determinado plazo y bajo ciertos límites, haga efectiva la clasificación. Sentencia T-315/15⁸. La pensión especial de vejez para actividades de alto riesgo se encuentra actualmente regulada en el Decreto 2090 de 2003 y fue diseñada para amparar el riesgo de vejez en los trabajadores afiliados al régimen de prima media con prestación definida, quienes realizan permanentemente una labor que, por la peligrosidad que le es inherente, independientemente de las condiciones en las que se ejecute, les ocasiona un desgaste físico prematuro, reduciendo su expectativa de vida saludable, u obligándolos a desempeñar las funciones laborales que desempeñan. El artículo 3º del Decreto 2090 de 2003 fijó un monto mínimo de cotizaciones relacionadas, equivalente a setecientas (700) semanas, las cuales pueden ser continuas o discontinuas.(...) Sin embargo, según lo ha dispuesto la Sala Plena y las distintas Salas de Revisión de la Corte Constitucional, así como la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, si el empleador omite realizar el pago de este porcentaje adicional, o si se retrasa en su pago, el trabajador no tiene por qué sufrir las consecuencias negativas de dicha omisión. Al empleado se le descuentan estas sumas directamente de su salario mensual, lo que resulta justo que se vea privado de la pensión por una falta completamente ajena a su conducta, imputable directamente a su empleador en los términos del artículo 22 de la Ley 100 de 1993, y por la cual éste debe responder. Por consiguiente, si el empleador no otorga a tiempo la cotización especial, la entidad administradora de pensiones a la que se encuentra afiliado el solicitante debe asumir la obligación pensional, no pudiendo alegarse en la omisión del empleador porque la legislación nacional le ha otorgado otros mecanismos para cobrar y sancionar la cancelación extemporánea de dichos aportes. (...). En primer lugar, es necesario aclarar es que este Proyecto de Ley trata sobre pensiones y no se puede confundir de ninguna manera con un proyecto sobre riesgos laborales; es decir, en el marco de la Ley 100, se ocupa esta iniciativa del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones y no del Sistema General de Riesgos Laborales. En el año 2003 a partir de las precisas facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 797 en su artículo 17, el Presidente	de la República, expidió el Decreto 2090 de 2003, el cual como justificación en su exposición de motivos manifestó: <i>“Que de conformidad con los estudios realizados se han determinado como actividades de alto riesgo para el Sistema General de Pensiones aquellas que generan por su propia naturaleza la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador, independiente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo; Que el beneficio conferido a los trabajadores de que trata el presente decreto consiste en una prestación definida consistente en acceder al beneficio pensional a edades inferiores a las establecidas para la generalidad de los 20 trabajadores, en atención a la reducción de vida saludable a la que se ven expuestos y a la mayor cotización pagada por los empleadores, (...)”.</i> Como se puede leer, se utilizó como justificación de la prestación definida que autorizaba el Decreto, la “reducción de vida saludable” de los trabajadores. Siendo esta la justificación resulta contradictoria que actividades que hoy por hoy, reducen de manera significativa la expectativa de vida saludable, no se encuentren en la regulación vigente. Esta situación crea por lo menos una discriminación injustificada entre actividades igualmente riesgosas para la salud. Aún más, el artículo 2 del Decreto sólo establece siete (7) actividades de alto riesgo para la salud, las cuales a consecuencia de las nuevas realidades económicas y ambientales no logran garantizar la inclusión de actividades que hoy la ciencia y la técnica pueden asociar a la pérdida de expectativa de vida saludable. Otro de los problemas graves del Decreto 2090 de 2003, es que establece un límite temporal prorrogable para el régimen especial de pensiones que allí se contenía; el artículo 8 estableció: ARTÍCULO 8o. LÍMITE DEL RÉGIMEN ESPECIAL. El régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en este decreto, solo cubrirá a los trabajadores vinculados a las mismas hasta el 31 de diciembre del año 2014. El límite de tiempo previsto en este artículo podrá ampliarse, parcial o totalmente, el Gobierno Nacional hasta por 10 años más, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales. A partir de la fecha determinada en el inciso primero de este artículo o la determinada por el Gobierno Nacional de conformidad con lo establecido en el inciso anterior, quienes actualmente estén afiliados a las actividades que en el presente decreto se definen como alto riesgo, continuarán cobijados por el régimen especial de que trata este decreto. Los nuevos trabajadores, se afiliarán al Sistema General de Pensiones en los términos de la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003 y aquellas que las modifiquen o adicionen y sus respectivos reglamentos. La consecuencia de este límite temporal al régimen especial para trabajadores de actividades de alto riesgo, es que quienes posterior al límite desempeñen alguna labor de estas, no tendrán los mismos derechos que quienes años atrás desempeñaron la misma función, se trata de una segunda discriminación injustificada. La vigencia establecida en este artículo se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2024 por el artículo 1 del Decreto 2655 de 2014, “Por el cual se amplía la vigencia del régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en el Decreto número 2090 de 2003”. Esto quiere decir, que superado este límite temporal los trabajadores, aun cuando su expectativa de vida saludable se encuentre menoscabada, no podrán ser beneficiarios de unas condiciones especiales que garanticen su pensión de vejez. Es fundamental precisar que la Corte Constitucional en Sentencia C-651 de 2015 consideró que el Decreto 2090 de 2003 no consagra un régimen especial de pensiones, sino un esquema normativo de pensiones de alto riesgo que se inscribe en el régimen de prima media con prestación definida, dentro del sistema general de pensiones. De igual forma señala que, el artículo 8º del Decreto 2090 de 2003, no desconoce el artículo 48 de la Constitución Política, aun cuando prevea que la vigencia de sus reglas sobre pensión de vejez por actividades de alto riesgo supera la fecha de entrada en vigor del Acto Legislativo 01 de 2005. Lo inmediatamente anterior lo considera la Corte Constitucional porque como lo plasma en la sentencia citada “Las pensiones de vejez por actividades de alto riesgo responden justamente a la necesidad de proteger de forma especial a quienes, por la profesión u ocupación que ejercen, están sujetos a una disminución de sus expectativas de vida saludable. Un tratamiento pensional uniforme en esta materia supondría desconocer la cláusula de erradicación de las injusticias presentes”. Por otra parte, el artículo 3 del Decreto 2090, establece que solo los afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, serían los beneficiarios de la Pensión Especial de Vejez para las actividades de alto riesgo para la salud. La consecuencia fue que todos los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, quedaron por fuera de los beneficios convirtiéndose esto en una discriminación adicional injustificada. Así las cosas, el objeto de este proyecto de ley, termina resolviendo discriminaciones injustificadas que de no ser atendidas terminarían por tener un grupo significativo de trabajadores con su capacidad productiva reducida y sin posibilidad de obtener una pensión adelantada en compensación de su esfuerzo. Este proyecto de ley, logra con su articulado, en primer lugar, volver permanente el régimen especial de pensión para las actividades de alto riesgo para la salud; en segundo lugar, logra establecer una metodología clara, flexible y dinámica para el establecimiento y reconocimiento de actividades de alto riesgo para la salud o para aquellas que menoscaban la expectativa de vida saludable.
--	--

Sobre el Principio de Progresividad y no regresividad El principio de progresividad, acorde a su desarrollo como principio constitucional, se encuentra consagrado en pro de la protección de derechos fundamentales; el mismo ha sido desarrollado por organismos internacionales, cuya finalidad es la coherencia y armonía de los ordenamientos jurídicos de los Estados que aplican los diferentes instrumentos internacionales existentes, a fin de lograr un equilibrio y garantía real y efectiva de los derechos. Dicho principio de rango constitucional es aquel respecto del cual se prevé la adopción de medidas por parte del Estado, tendientes a lograr la efectividad de los derechos, mediante acciones progresivas que garanticen cada vez más el acceso a las prerrogativas que en algún momento el legislador haya dispuesto en favor de los habitantes de determinado territorio. La razón de ser del principio no es otra que evitar que las disposiciones normativas se tornen regresivas, en detrimento de los derechos previamente otorgados. En razón a lo anterior y toda vez que se trata de un principio de raigambre constitucional, cabe mencionar la disposición adoptada por el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que en su artículo 2.1 se refiere al principio que ocupa el objeto de estudio y establece: Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. Sumado a lo anterior y con el propósito de lograr un cumplimiento efectivo de las disposiciones contenidas en el pacto, se emitió por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales una serie de recomendaciones, dentro de las cuales se encuentra la N° 3, en la que estipula de manera clara las obligaciones de los Estados parte y, específicamente, delimita el objetivo del principio de progresividad en los siguientes términos: La principal obligación en lo que atañe a resultados que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2 es la de adoptar medidas <i>"para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos reconocidos [en el Pacto]"</i>. La expresión "progresiva efectividad" se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. [...] Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una	obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga. De dicho párrafo pueden desprenderse dos consideraciones importantes sobre la consagración del principio de progresividad, la primera de ellas es que debe garantizarse en todo caso los derechos contenidos en el mismo a todas las personas; adicional a eso, el Estado adoptará medidas para su efectiva garantía, las cuales deberán ser progresivas en el tiempo a fin de lograr dichos objetivos. Vale la pena precisar que no fue la única normativa de índole internacional que se ha detenido a analizar el principio de progresividad, estableciendo algunos parámetros para su aplicación, puesto que la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) precisó al respecto lo siguiente: Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia. 7. Impacto fiscal Con relación al impacto fiscal que genera la materialización de la iniciativa legislativa que se presenta, corresponde al Ministerio de Hacienda conceptuar durante el trámite de la iniciativa de conformidad con lo establecido el artículo séptimo de la Ley 819 de 2003 estableció que, cualquier proyecto de ley que otorgue gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. De igual forma, establece que se debe incluir en la exposición de motivos y en la ponencia de trámite respectiva, los costos fiscales y la fuente de ingreso adicional generada para el funcionamiento de dicho costo. La Corte Constitucional, ha sostenido que la finalidad del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 es garantizar que las leyes que se expidan tengan en cuenta las realidades macroeconómicas del país, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda, en el siguiente sentido: "36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en
cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda. Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."⁹ Además, de acuerdo con el parágrafo del Artículo 334 de la Constitución Política, y la Sentencia C - 288-2012 proferida por la Corte Constitucional, la regla fiscal no puede aplicarse de manera tal que se menoscaben los derechos fundamentales, se restrinja su alcance o se niegue su protección efectiva. Se trata de un imperativo que subordina toda decisión a la imposibilidad de afectar el goce efectivo de los derechos constitucionales. Por ello, en forma categórica, el inciso 4 del artículo 1 del Acto Legislativo No. 03 de 2011, dispone que: "En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales". 8. Conflictos de interés La Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, establece que se configura o no el conflicto de interés, cuando: a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado. b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.	Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro. c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente. d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual. e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación. f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos. Para el caso se estima que solo podrán estar enfrentados a conflictos de interés quienes tengan familiares hasta segundo grado de consanguinidad que al momento de discusión de esta ponencia realicen las actividades de alto riesgo incluidas en el artículo dos del Decreto 2090 de 2003. Así mismo, los que tengan familiares en los grados que establece la ley que actualmente estén adelantando alguna reclamación ante Colpensiones o ante la jurisdicción Laboral donde se discutan derechos derivados del Decreto 2090 de 2003. Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales. Cordialmente,

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-502 de 2007.

CONTENIDO

Gaceta número 1002 - martes, 11 de agosto de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 118 de 2026 Senado, por la cual se fortalece el trámite de la libertad condicional, se redistribuyen cargas documentales y se dictan medidas para el fortalecimiento de la capacidad resolutive de los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad.	1
Proyecto de Ley número 120 de 2026 Senado, por medio de la cual se garantiza el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por ocupaciones de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones.	5