



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 466

Bogotá, D. C., lunes, 7 de abril de 2025

EDICIÓN DE 13 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 296 DE 2024 SENADO

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

Bogotá, D.C., 2 de abril de 2025.

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

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al *Proyecto de Ley No. 296/2024 Senado "POR LA CUAL SE ESTABLECE UN MARCO NORMATIVO PARA LA REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO QUE DESARROLLAN LOS INTEGRANTES DEL CUERPO DE CUSTODIA Y VIGILANCIA PENITENCIARIA Y CARCELARIA NACIONAL, CON EL FIN DE GARANTIZAR SU SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

Cumpliendo con la designación y las instrucciones dispuestas por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República y de conformidad con los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos, rendir informe de ponencia positivo de segundo debate al Proyecto de Ley No. 296/2024 Senado "Por La Cual Se Establece Un Marco Normativo Para La Regulación De Las Actividades De Alto Riesgo Que Desarrollan Los Integrantes Del Cuerpo De Custodia Y Vigilancia Penitenciaria Y Carcelaria Nacional, Con El Fin De Garantizar Su Seguridad Y Salud En El Trabajo, Y Se Dictan Otras Disposiciones"

Atentamente,

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNANDEZ
Coordinador Ponente
Senador de la República

OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA
Ponente
Senador de la República

HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO
Ponente
Senador de la República

*Recibí:
Manuel Antonio Jorgue C
Hora: 2:45 Pm.
Folios: 49
Fecha abril 7, 2025*

CONTENIDO DE LA PONENCIA

Tabla de contenido

I. Trámite Legislativo	3
II. Objeto y Contenido del Proyecto	3
III. Comparativo con la legislación actual	5
IV. Marco legal	8
V. Justificación de la Iniciativa	12
Alto riesgo y vulneración de derechos del personal penitenciario	12
El impacto del trabajo emocional en los funcionarios del INPEC	13
El agotamiento emocional y el síndrome de burnout en los funcionarios del INPEC	13
El desconocimiento de las condiciones laborales del personal penitenciario	14
Análisis De Conveniencia del Proyecto de Ley 296 de 2024 Senado.	15
Desarrollos jurisprudenciales y análisis de los factores de alto riesgo físico, psicológico y social que disminuyen la expectativa de vida saludable en condiciones de bienestar de los servidores públicos del Cuerpo de Custodia y Vigilancia y Administrativos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC-..	22
Referencias	23
VI. Conceptos de las entidades.....	26
Concepto de Ministerio de Trabajo	26
Concepto de Ministerio del Ministerio de Justicia	32
Concepto Escuela Penitenciaria Nacional Del Inpec.....	42
VII. Impacto Fiscal	43
VIII. Conflictos de interés	44
IX. Proposición	46
X. Texto propuesto.....	47

I. Trámite Legislativo

El Proyecto de Ley No. 296 de 2024 Senado, "Por la cual se establece un marco normativo para la regulación de las actividades de alto riesgo que desarrollan los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, con el fin de garantizar su seguridad y salud en el trabajo, y se dictan otras disposiciones", fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el día 29 de octubre de 2024, y publicado en la Gaceta del Congreso No. 1882 de 2024. En cumplimiento de la Ley 3ª de 1992, el proyecto fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado, donde fue registrado el 5 de noviembre de 2024.

Mediante comunicación CSP-CS-1375-2024 del 6 de noviembre de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima, integrada por las senadoras Nadia Blal Scaff (Presidenta) y Berenice Bedoya Pérez (Vicepresidenta), designó como coordinador ponente al senador Miguel Ángel Pinto Hernández (Partido Liberal), y como ponentes a los senadores Omar de Jesús Restrepo Correa (Partido Comunes) y Honorio Miguel Henríquez Pinedo (Centro Democrático).

El 10 de diciembre de 2024, se radicó solicitud de prórroga para la presentación del informe de ponencia de primer debate, la cual fue aceptada mediante oficio CSP-CS-1568-2024 del 12 de diciembre de 2024. El informe de ponencia fue finalmente radicado el 26 de febrero de 2025, y su publicación fue ordenada mediante el oficio CSP-CS-151-2025. El proyecto fue anunciado en sesión de Comisión los días 4, 12, 13 y 18 de marzo de 2025, según consta en las actas Nos. 28, 29, 30 y 31.

El proyecto fue discutido y aprobado por unanimidad en primer debate el día 1 de abril de 2025 en la Comisión Séptima del Senado. En la misma sesión fueron nuevamente designados y notificados por estrados como ponentes para segundo debate los senadores Miguel Ángel Pinto Hernández, Omar de Jesús Restrepo Correa y Honorio Miguel Henríquez Pinedo, manteniéndose la misma composición del equipo de ponentes.

Adicionalmente, el proyecto cuenta con concepto técnico favorable del Ministerio de Justicia y del Derecho, emitido el 10 de marzo de 2025, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 249 de 2025, en virtud de lo dispuesto en el oficio CSP-CS-241-2025.

II. Objeto y Contenido del Proyecto

El Proyecto de Ley No. 296 de 2024 Senado tiene como propósito establecer un marco normativo para la regulación de las actividades de alto riesgo que desarrollan los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), con el fin que en el marco de Sistema Integral de Seguridad Social en Pensiones se compense la pérdida de expectativa de vida saludable que se provoca en ejercicio de la ocupación, además de dar continuidad al marco regulatorio en materia pensional aplicable a estos servidores públicos, a partir del Decreto Ley 2090 de 2003.

Artículo 4	Define el número de semanas para la pensión especial de vejez.
Artículo 5	Determina las condiciones y requisitos para tener acceso.
Artículo 6	Establece el monto de la cotización.
Artículo 7	Indica el Índice de Base de Cotización.
Artículo 8	Determina la vigencia a partir de su publicación.

III. Comparativo con la legislación actual

Legislación Actual (Decreto 2090 de 2003)	Propuesta del Proyecto de Ley 296 de 2024 Senado	Explicación
Artículo 1°. Definición y campo de aplicación. El presente decreto se aplica a todos los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo, entendiendo por actividades de alto riesgo aquellas en las cuales la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.	Artículo 1. Objeto de la ley: La presente ley tiene por objeto establecer un marco normativo para la regulación de las actividades de alto riesgo que desarrollan los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, con el fin de garantizar su seguridad y salud en el trabajo, además se da continuidad al marco regulatorio en materia pensional	El Decreto 2090 de 2003 aplica a todos los trabajadores en actividades de alto riesgo, incluyendo el personal del INPEC. Mientras que el proyecto se aplica exclusivamente a los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria
Artículo 2°. Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador. Se consideran actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores las siguientes: 1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos. 2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud de salud ocupacional.	Artículo 2. Ámbito de Aplicación. La presente ley se aplicará a todos los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que inicien sus labores y/o se encuentren realizando la actividad de alto riesgo que implique la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo	El Decreto 2090 de 2003 considera actividades de alto riesgo aquellas que disminuyen la expectativa de vida, incluyendo la custodia y vigilancia penitenciaria. Mientras que el proyecto reafirma que la custodia y vigilancia penitenciaria es una actividad de alto riesgo, dada la exposición constante a peligros físicos y psicosociales.

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

- Definición y caracterización de ocupaciones de alto riesgo del personal del INPEC, precisando que estas incluyen aquellas labores que implican una disminución de la expectativa de vida saludable, la necesidad de retiro de las funciones laborales por su impacto en la salud física y mental del trabajador. Esto en razón de los riesgos asociados a la vigilancia y custodia de personas privadas de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios.
- Ámbito de aplicación, estableciendo que la norma cubre a todos los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del INPEC, ya sea que inicien sus labores o que actualmente desempeñen actividades de alto riesgo, siempre que estas impliquen una afectación significativa a su salud o condiciones laborales.
- Requisitos y condiciones para acceder a la pensión especial de vejez, determinando que los beneficiarios deberán haber cumplido un mínimo de veinte (20) años de servicio o acreditar un número mínimo de 1.029 semanas de cotización, sin exigencia de edad, en reconocimiento de la naturaleza de su labor.
- Determinación del monto de la cotización especial, fijando que este será el establecido en la Ley 100 de 1993, con diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador, en atención a la exposición al alto riesgo.
- Cálculo del ingreso base de liquidación, estableciendo que el monto de la pensión especial de vejez será equivalente al 75% del salario base del último año laborado.
- Impacto en la seguridad laboral, al reconocer las condiciones de riesgo social, físico, biológico, psicosocial y ergonómico a las que están expuestos los funcionarios del INPEC, y la incidencia de estos factores en la generación de enfermedades laborales y en la reducción de la expectativa de vida saludable.
- Vigencia y derogatorias, estableciendo que la presente ley regirá a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

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

Contenido del Proyecto Ley

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

Artículo 1	Objeto de la Ley, estableciendo el marco normativo de alto riesgo para desarrollan los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional
Artículo 2	Incluye el ámbito de aplicación y lo limita a los integrantes que realizan actividades de alto riesgo.
Artículo 3	Incluye las definiciones.

3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes.		
4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas.		
5. En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes.		
6. En los Cuerpos de Bomberos, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios.		
7. En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública.		
Artículo 3°. Pensiones especiales de vejez. Los afiliados al Régimen de Prima Media con prestación definida	Artículo 4. Pensiones especiales de vejez. Los afiliados al Régimen de Prima Media con prestación	A pesar de tener una redacción a patentemente disímil, el efecto practico es el

<p>del Sistema General de Pensiones, que se dediquen en forma permanente al ejercicio de las actividades indicadas en el artículo anterior, durante el número de semanas que corresponda y efectúen la cotización especial durante por lo menos 700 semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión especial de vejez, cuando reúnan los requisitos establecidos en el artículo siguiente.</p>	<p>definida del Sistema General de Pensiones, que realicen una ocupación de alto riesgo para su salud, de las actividades descritas en la presente Ley, durante el número de semanas que corresponda y que efectúen la cotización especial durante por lo menos setecientas (700) semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión especial de vejez, cuando reúnan los requisitos de edad establecidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.</p>	<p>mismo, teniendo que el proyecto de ley se refiere exclusivamente al personal del Inpec.</p>	<p>Artículo 5°. Monto de la cotización especial. El monto de la cotización especial para las actividades de alto riesgo es el previsto en la Ley 100 de 1993, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador.</p>	<p>ARTICULO 6. Monto de la cotización. El monto de la cotización para las actividades de alto riesgo descritas en la presente ley, es el previsto en la Ley 100 de 1993, o normas que la modifiquen o adicionen, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador.</p>	<p>No hay modificación.</p>
<p>Artículo 4°. Condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial de vejez. La pensión especial de vejez se sujetará a los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Haber cumplido 55 años de edad. 2. Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, al que se refiere el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003. <p>La edad para el reconocimiento especial de vejez se disminuirá en un (1) año por cada (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el Sistema General de Pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.</p>	<p>Artículo 5. Condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial de vejez. La pensión especial de vejez se sujetará a los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Haber cumplido veinte (20) años de servicio continuo o discontinuos, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, sin tener en cuenta su edad. (Revisar diferenciación de género). 2. O haber cumplido un número mínimo de 1029 semanas de cotización al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional sin tener en cuenta su edad. 	<p>A diferencia del Decreto 2090 de 2003 que establece una edad mínima, el proyecto permite acceder al beneficio a cualquier edad siempre y cuando se cumplan 20 años de servicio en el Inpec y así mismo, reduce el número de semanas de las 1300 obligatorias en el sistema a 1029, correspondiente a esos 20 años.</p>	<p>Artículo 32 de la Ley 2381 de 2024. Se establece un promedio de los últimos 10 años laborados para el cálculo del IBL y una fórmula que según las semanas permite que el monto de la pensión sea entre el 65% y un 80% del IBL.</p>	<p>ARTÍCULO 7. Índice de Base de Liquidación: El índice de la Base de Liquidación, será del 75% de lo devengado durante el último año.</p>	<p>La propuesta legislativa establece el último año de salario como el promedio para calcular el IBL y este en una tasa fija del 75% a diferencia del rango que estableció la reforma pensional de 2024.</p>
<p>El Artículo 140 de la Ley 100 de 1992 cita que:</p>			<p>a las establecidas para la generalidad de los trabajadores, en atención a la reducción de vida saludable a la que se ven expuestos y a la mayor cotización pagada por los empleadores. (...).</p>		
<p>Artículo 140. Actividades de alto riesgo de los servidores públicos. De conformidad con la Ley 4a. de 1992, el Gobierno Nacional expedirá el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos. Se consideran para este efecto como actividades de alto riesgo para el trabajador aquellas que cumplen algunos sectores tales como el <u>Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria</u>. Todo sin desconocer derechos adquiridos.</p> <p>El Gobierno Nacional establecerá los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador, o del empleador y el trabajador, según cada actividad.</p>			<p>Normas Administrativas</p>		
<p>Ley 797 de 2003. El artículo 17 de la Ley 797 de 2003 ordenó facultades extraordinarias al Presidente de la República de la siguiente manera:</p>			<p>Decreto 2655 de 2014. Este decreto, según lo autorizaba el Decreto 2090 de 2003, ampliaba la vigencia del régimen especial de pensiones para las actividades de alto riesgo para la salud. Esta ampliación de la vigencia se hizo hasta el año 2024, año en el cual, de no existir otra consideración legal, desaparecería dicho régimen.</p>		
<p>Artículo 17. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese por seis (6) meses al Presidente de la República de facultades extraordinarias para: (...)</p> <p>(...)2. Expedir o modificar las normas relacionadas con el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo y en particular para modificar y dictar las normas sobre las condiciones, requisitos y beneficios, incluyendo la definición de alto riesgo, conforme a estudios y criterios actuariales de medición de disminución de expectativa de vida saludable y ajustar las tasas de cotización hasta en 10 puntos, siempre a cargo del empleador, con el objeto de preservar el equilibrio financiero del sistema. (...)</p>			<p>Resolución 6072 del 2024, del Ministerio de Trabajo. Por medio de la cual se establece la aplicación de los criterios de la Corte Constitucional en cuanto a la continuidad de los derechos y garantías de los trabajadores que desarrollan actividades de alto riesgo contemplados en el Decreto 2090 de 2003, para la pensión especial de vejez.</p>		
<p>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:</p>			<p>Jurisprudencia</p>		
<p>Que de conformidad con el artículo 17 de la Ley 797 de 2003, corresponde al Presidente de la República expedir o modificar el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo, y en particular, definir las condiciones, requisitos y beneficios, aplicables a dichos trabajadores, así como ajustar las tasas de cotización hasta en 10 puntos a cargo del empleador; ¡Que de conformidad con los estudios realizados se han determinado como actividades de alto riesgo para el Sistema General de Pensiones aquellas que generan por su propia naturaleza la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador, independiente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo; Que el beneficio conferido a los trabajadores de que trata el presente decreto consiste en una prestación definida consistente en acceder al beneficio pensional a edades inferiores</p>			<p>Sentencia C-1125 de 2004. (...) ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO- Competencia para regulación En virtud de la cláusula general de competencia corresponde al legislador ordinario regular lo relativo a la clasificación y determinación de las actividades de alto riesgo. No obstante, y de manera excepcional, tal como ocurre en este caso, el Congreso puede, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150, numeral 10, de la Carta Política, facultar al Presidente de la República para que dentro de un plazo determinado realice esa tarea. (...)</p>		
<p>Sentencia T-042 de 2010</p>			<p>Sentencia C-030 de 2009 Si bien el Legislador estableció dos regímenes pensionales con características propias en los que las condiciones para el reconocimiento de la pensión difieren sustancialmente, la pensión especial por actividades de alto riesgo contemplada en el Decreto 2090 de 2003 y en la Ley 860 del mismo año, exige como requisitos tanto una edad mínima como un determinado número de semanas cotizadas, resultando claro que los requisitos para su reconocimiento sólo los consagra el Régimen de Prima Media con Prestación Definida. Así, teniendo en cuenta el amplio margen de configuración que tiene el Legislador en esta materia, resulta razonable que en las disposiciones acusadas sólo se consagre la pensión especial por actividades de alto riesgo a aquellas personas que se encuentren afiliadas al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de donde resulta que el término de 3 meses para trasladarse de régimen pensional, previsto en el artículo 9 del Decreto 2090 de 2003 y el artículo 2 de la Ley 860 de 2003, se consagró como una ventaja para aquellas personas que ejercían actividades de alto riesgo en la fecha de expedición de las respectivas normas y quisieran trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida para ser beneficiarios de la pensión especial, ya que podrían cambiarse de régimen sin necesidad de cumplir los términos de permanencia contemplados en el literal e del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.</p>		

<p>(...)En la sentencia C-1125 de noviembre 9 de 2004, M. P. Jaime Córdoba Triviño, se definió qué es una actividad de alto riesgo, para así determinar quiénes tienen derecho a la pensión especial de vejez. Se indicó entonces que "las actividades determinadas como de alto riesgo son aquellas que generan por su propia naturaleza la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador, independientemente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo. El beneficio que se confiere a ese grupo de trabajadores consiste en acceder a la pensión a edades inferiores a la generalidad de los trabajadores". (...).</p> <p>Sentencia C- 853 de 2013 ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO-Competencia del legislador para su clasificación. <i>De conformidad con la Constitución, esta función corresponde al legislador, con base en la cláusula general de competencia, pero, excepcionalmente, como ocurre en este caso, faculta al Presidente de la República, de conformidad con el numeral 10. del artículo 150 de la Constitución, para que dentro de determinado plazo y bajo ciertos límites, haga la respectiva clasificación.</i></p> <p>Sentencia T-315/15. <i>(...)La pensión especial de vejez para actividades de alto riesgo se encuentra actualmente regulada en el Decreto 2090 de 2003 y fue diseñada para amparar el riesgo de vejez que corren los trabajadores afiliados al régimen de prima media con prestación definida que ejercen permanentemente una labor que, por la peligrosidad que le es inherente, e independientemente de las condiciones en las que se ejecute, les ocasiona un desgaste orgánico prematuro, reduciendo su expectativa de vida saludable, u obligándolos a retirarse de las funciones laborales que desempeñan. El artículo 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 y no resulta justo que se vea privado de la pensión por una falta completamente ajena a su voluntad, imputable directamente a su empleador en los términos del artículo 22 de la Ley 100 de 1993, y por la cual éste debe responder. Por consiguiente, si el empleador no cancela a tiempo la cotización especial, la entidad administradora de pensiones a la que se encuentra afiliado el solicitante debe asumir la obligación pensional, no pudiendo excusarse en la omisión del empleador porque la legislación nacional le ha otorgado diversos mecanismos para cobrar y sancionar la cancelación extemporánea de dichos aportes. (...).</i></p>	<p>V. Justificación de la Iniciativa El Proyecto de Ley 296 de 2024 Senado busca regular las condiciones para acceder al beneficio de pensión anticipada para ocupaciones de alto riesgo del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional del INPEC, estableciendo un régimen especial de protección laboral y pensional. Su fundamento radica en el reconocimiento de las condiciones laborales extremas que enfrentan estos trabajadores, las cuales generan afectaciones físicas, psicosociales y emocionales que justifican la adopción de un régimen especial de protección laboral y pensional.</p> <p>Alto riesgo y vulneración de derechos del personal penitenciario El personal de custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) en Colombia enfrenta condiciones laborales que no solo son adversas, sino que también constituyen un alto riesgo para su integridad física y mental. Estas condiciones incluyen largas jornadas laborales, exposición constante a situaciones de violencia y la necesidad de mantener un control emocional riguroso para preservar el orden dentro de los establecimientos penitenciarios.</p> <p>Un estudio realizado por Gómez Sanabria y Rodríguez Romero (2009) en un establecimiento penitenciario de Bucaramanga identificó múltiples factores de riesgo psicosocial que afectan a los funcionarios del INPEC. Estos factores abarcan desde la sobrecarga de trabajo y la falta de apoyo organizacional hasta la exposición a situaciones de violencia y agresión por parte de los internos. La investigación concluye que la exposición constante a estos factores puede desencadenar problemas de salud mental, como estrés crónico, ansiedad y depresión, además de afectar negativamente el desempeño laboral y la calidad de vida de los funcionarios.</p> <p>Además de los riesgos psicosociales, los funcionarios penitenciarios están expuestos a riesgos físicos significativos. La naturaleza de su trabajo los coloca en situaciones donde las agresiones físicas son una amenaza constante. Según el documento "Riesgos laborales en el entorno penitenciario y carcelario" del INPEC (2022), los trabajadores pueden ser víctimas de agresiones físicas y verbales debido a la naturaleza del trabajo que realizan, lo que representa un riesgo público inherente a sus funciones.</p> <p>La combinación de estos factores de riesgo físico y psicosocial no solo afecta la salud y el bienestar de los funcionarios, sino que también constituye una vulneración de sus derechos fundamentales. La exposición constante a condiciones laborales adversas sin las medidas de protección adecuadas puede ser considerada una forma de trato cruel, inhumano o degradante, lo cual está en contravención de los principios establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Es imperativo que se reconozca la labor de los funcionarios penitenciarios como una actividad de alto riesgo y se implementen políticas públicas que garanticen su protección, bienestar y el respeto pleno de sus derechos humanos.</p>
<p>El impacto del trabajo emocional en los funcionarios del INPEC El trabajo emocional se refiere al proceso mediante el cual los empleados gestionan sus emociones para cumplir con las expectativas organizacionales, especialmente en roles que implican interacción constante con otras personas. En el contexto penitenciario, los funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) en Colombia enfrentan desafíos significativos en este ámbito debido a la naturaleza de su labor.</p> <p>Un estudio realizado por Cuéllar Torres et al. (2019) en la ciudad de Popayán evidenció que los funcionarios del INPEC presentan niveles medios de agotamiento emocional. Los autores señalan que "se puede afirmar que existe un nivel medio de agotamiento emocional en los funcionarios del Instituto Penitenciario y Carcelario INPEC de la ciudad de Popayán" (Cuéllar Torres et al., 2019, p. 41). Este agotamiento emocional es una manifestación directa del trabajo emocional constante que estos profesionales deben realizar para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos penitenciarios.</p> <p>La gestión continua de las emociones en un entorno tan exigente puede conducir al desarrollo del síndrome de burnout, caracterizado por agotamiento emocional, despersonalización y una disminución en la realización personal. Según un informe de la Escuela Penitenciaria Nacional (2023), "el síndrome de Burnout (SB) o 'síndrome del trabajador quemado' es el nivel más grave del estrés laboral donde el trabajador presenta sensación de agotamiento generalizado físico, mental y emocional relacionado con el ámbito laboral" (Escuela Penitenciaria Nacional, 2023, p. 1). Este síndrome no solo afecta la salud mental y física de los funcionarios, sino que también puede impactar negativamente en la calidad del servicio penitenciario y en la seguridad de las instituciones.</p> <p>Además, la exposición constante a situaciones estresantes y la necesidad de regular las emociones pueden generar una disonancia emocional, donde existe una discrepancia entre las emociones sentidas y las expresadas. Esta disonancia puede intensificar el estrés y contribuir al desgaste profesional. Como lo indica Moreno et al. (2009), "la disonancia emocional se refiere al conflicto entre las emociones realmente sentidas por el individuo y las emociones que debe expresar debido a las demandas del rol laboral" (Moreno et al., 2009, p. 65). En el contexto del INPEC, esta disonancia es particularmente relevante, dado que los funcionarios deben proyectar una imagen de control y autoridad, incluso en situaciones de alta tensión emocional.</p> <p>En resumen, el trabajo emocional en los funcionarios del INPEC tiene un impacto significativo en su bienestar psicológico y físico. La naturaleza de su labor exige una gestión constante de las emociones, lo que puede conducir al agotamiento emocional y al desarrollo del síndrome de burnout. Es crucial que se implementen estrategias de apoyo psicológico y programas de intervención que aborden estos desafíos, con el fin de promover la salud mental y el bienestar de estos profesionales.</p> <p>El agotamiento emocional y el síndrome de burnout en los funcionarios del INPEC El agotamiento emocional y el síndrome de burnout son fenómenos prevalentes entre los funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) en Colombia, debido</p>	<p>a las exigentes condiciones laborales a las que están sometidos. El síndrome de burnout se caracteriza por tres dimensiones principales: agotamiento emocional, despersonalización y una reducida realización personal en el trabajo. Estas dimensiones afectan significativamente la salud mental y el desempeño laboral de los profesionales en entornos penitenciarios.</p> <p>Un estudio realizado por Cuéllar Torres, Fajardo Díaz y Villquirán Vargas (2019) evaluó el nivel de agotamiento emocional en funcionarios del INPEC en la ciudad de Popayán. Los resultados indicaron que "el cuerpo de custodia y vigilancia obtuvo 23 puntos y el cuerpo administrativo 20 puntos, ubicándolos en un nivel medio" de agotamiento emocional (Cuéllar Torres et al., 2019, p. 12). Este nivel medio sugiere una presencia significativa de estrés laboral que podría evolucionar hacia un burnout más severo si no se implementan intervenciones adecuadas.</p> <p>La Escuela Penitenciaria Nacional (2023) destaca que el síndrome de burnout es "el nivel más grave del estrés laboral donde el trabajador presenta sensación de agotamiento generalizado físico, mental y emocional relacionado con el ámbito laboral" (Escuela Penitenciaria Nacional, 2023, p. 1). Este agotamiento generalizado puede llevar a una disminución en la calidad del trabajo, afectando tanto al individuo como al entorno laboral en general.</p> <p>Además, un estudio de Cardona Patiño (2021) sobre la calidad de vida laboral y los factores de riesgo psicosocial en funcionarios del INPEC señala que "la calidad de vida laboral se relaciona con la satisfacción de los trabajadores con el ambiente en el que desempeñan sus funciones" (Cardona Patiño, 2021, p. 17). Una percepción negativa del ambiente laboral puede exacerbar los síntomas de agotamiento emocional y contribuir al desarrollo del síndrome de burnout. La exposición constante a situaciones de alta tensión, la sobrecarga laboral y la falta de apoyo organizacional son factores que incrementan el riesgo de desarrollar burnout en los funcionarios penitenciarios.</p> <p>El desconocimiento de las condiciones laborales del personal penitenciario El trabajo de los funcionarios penitenciarios en Colombia ha sido históricamente invisibilizado y subvalorado, a pesar de su relevancia en el sistema de justicia y seguridad del país. Esta falta de reconocimiento se refleja en la escasa atención mediática y académica hacia sus condiciones laborales y los desafíos que enfrentan diariamente.</p> <p>Un estudio realizado por Penal Reform International (2013) destaca que "el personal de prisiones está en contacto con los individuos reclusos diariamente y su influencia sobre cómo estos últimos experimentan su detención no puede ser subestimada" (p. 1). A pesar de esta interacción constante y de su papel crucial en la rehabilitación y reintegración de las personas privadas de la libertad, los funcionarios penitenciarios a menudo operan en condiciones precarias, con recursos limitados y una sobrecarga laboral significativa.</p> <p>La percepción social del trabajo penitenciario también contribuye a la desvalorización de estos profesionales. Según un artículo publicado en la Revista Análisis (2022), "poco se conoce acerca de la percepción que tienen las personas privadas de la libertad sobre los</p>

<p>procesos a los cuales son vinculados para su resocialización" (p. 2). Esta falta de información y comprensión por parte del público general perpetúa estigmas y prejuicios hacia el personal penitenciario, minimizando la importancia de su labor y dificultando la implementación de políticas públicas que mejoren sus condiciones de trabajo.</p> <p>Además, la normativa vigente, como la Ley 65 de 1993, se centra principalmente en la resocialización de los internos, pero ofrece lineamientos limitados respecto a las condiciones laborales del personal penitenciario. Esta carencia de directrices claras puede conducir a interpretaciones inconsistentes y a la aplicación desigual de políticas laborales dentro de los establecimientos carcelarios.</p> <p>Así, el desconocimiento y la subvaloración de las condiciones laborales del personal penitenciario en Colombia no solo afectan el bienestar de estos profesionales, sino que también impactan negativamente en la eficacia del sistema penitenciario en su conjunto. Es imperativo que se realicen estudios más profundos y se promueva una mayor visibilidad de su labor para garantizar el reconocimiento y la mejora de sus condiciones de trabajo.</p> <p>Análisis De Conveniencia del Proyecto de Ley 296 de 2024 Senado.</p> <p>a. Criterios Técnicos - Científicos En Materia De Salud Ocupacional.</p> <p>El Decreto con Fuerza de Ley 2090 DE 2003, <i>Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades</i>, señala como actividades de alto riesgo en Colombia las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos. 2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud de salud ocupacional. 3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes. 4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas. 5. En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes. 6. En los Cuerpos de Bomberos, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios. 	<p>7. <i>En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública."</i></p> <p>Sin embargo, existe evidencia científica que determina las razones por las cuales los trabajadores dedicados a la custodia y vigilancia deben considerarse como una labor de alto riesgo, y de manera diferenciada a las demás actividades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carga Emocional Y Afectación De Los Ritmos Cardiacos. Para el caso de los trabajadores encargados de la vigilancia y custodia en Colombia, vale la pena retomar lo mencionado por Martínez (2001), quien establece las características del trabajo con carga emocional, concluyendo que por las características de su tarea, los guardianes podrían presentar altas cargas emocionales generadas por la atención y contención de la población privada de la libertad, así como por los esquemas de turnos de trabajo, los cuales podrían afectar los ritmos circadianos. No obstante, existe una dificultad para verificar esta información, debido a que no se cuenta con mediciones estandarizadas que permitan relacionar la presencia de factores de riesgo psicosocial y si éstos han afectado la salud mental de los trabajadores. • Estrés Laboral, Alienación, Depresión Y Síndrome De Burnout. Respecto a los trabajadores que realizan labores de custodia y vigilancia de personas privadas de la libertad, cobran relevancia los hallazgos reportados en la literatura, que evidencian la relación entre el estrés laboral, el burnout y la depresión, donde el trabajo, pese a que es una forma indispensable de llevar una vida digna, también se convierte en una fuente de estrés por variadas razones. Según Iacovides, Fountoulakis, Kaprinis & Kaprinis (2003), las causas más comunes vinculadas al agotamiento profesional o burnout son los sentimientos de control inadecuado sobre el trabajo, las esperanzas y expectativas frustradas y el sentimiento de perder el significado de la vida. Los mismos autores distinguen entre "estrés laboral", "fatiga", "alienación" o "depresión" como entidades separadas, que, aunque comparten varias características cualitativas, pueden afectar todos los aspectos del funcionamiento del individuo y tienen un efecto perjudicial en las relaciones interpersonales y familiares, ya que conducen a una actitud negativa hacia la vida en general. Estos hallazgos coinciden con los de otros autores quienes reafirman que el síndrome de burnout aparece como consecuencia de las condiciones laborales y las exigencias que el entorno conlleva, siendo el contexto laboral penitenciario uno de los más propensos (Bringas, Fernández, Álvarez, Martínez y Rodríguez, 2015).
<ul style="list-style-type: none"> • Síndrome De Agotamiento. Estos hallazgos se han visto corroborados en los estudios de Clemente, Reig-Botell y Coloma (2015), quienes al evaluar en oficiales correccionales aspectos como el síndrome de agotamiento, la satisfacción laboral, la armonía trabajo-familia, la ambigüedad de roles y el conflicto de roles, encontraron una asociación significativa entre la respuestas negativas en estos aspectos, con la cantidad de tiempo en sus puestos de trabajo, a excepción del del síndrome de agotamiento, que se presentaba independientemente de esta condición. • Valores Predictivos. En esta misma línea, han sido estudiadas las diferencias respecto a la salud (síntomas somáticos, ansiedad/insomnio, disfunción social y depresión grave) con relación al síndrome de burnout en funcionarios de ambos sexos que laboraban en establecimientos penitenciarios, identificando valores predictivos de los factores de burnout sobre los diferentes niveles de salud (Bringas C, Fernández A, Álvarez E, Martínez A, Rodríguez, 2015). Estudios similares realizados con funcionarios penitenciarios dan cuenta del burnout pronosticado por las características de la tarea tal como que sea tediosa o aburrida (Topa, Lisbona, Palaci & Morales, 2005), lo que confirma hallazgos previos de que el tedio es un predictor del síndrome (Wallace & Brinkerhoff, 1991; Barber & Iwai, 1996 se citó en Topa et al., 2005). • Síntomas De Salud Mental. Por otra parte, se ha encontrado que niveles bajos de apoyo y recompensa y niveles altos de esfuerzo y sobrecompromiso están asociados con mayor presencia de síntomas de salud mental en oficiales penitenciarios, especialmente en quienes habrían experimentado alguna discrepancia entre las demandas del trabajo y las recompensas, mostrando un marcado aumento en el riesgo de depresión en comparación con sus homólogos que no percibieron estar en una condición de angustia (distress) (Garbarino, Cuomo, Chiorri & Magnavita, 2013). Otros hallazgos, dan cuenta de la exposición a responsabilidades laborales únicas y a riesgos significativos de lesiones y enfermedades en los oficiales correccionales, relacionados con violencia en el lugar de trabajo como la causa primaria de lesiones tanto fatales como no fatales y los eventos de traslado junto con las reacciones corporales como las principales causas de lesiones ocupacionales (Kondaa, Reichardb & Tiesmana, 2012). • Trastornos Del Sueño. trabajar por la noche genera mayores complicaciones de salud que hacerlo en horarios diurnos (Khaleque, 1999), como trastornos del sueño, 	<p>malestar general, fatiga, úlcera péptica, alteraciones cardíacas, adicción al tabaco, problemas durante el embarazo y otras (Nicholson y D'Auria, 1999).</p> <p>b. Criterios Técnicos Y Razones Que Justifican Una Legislación Diferenciada Para Los Miembros Del Cuerpo De Custodia Del Inpec</p> <p>Las circunstancias y componentes del trabajo que ostenta un trabajador del Cuerpo de Custodia del INPEC se relacionan con la naturaleza del servicio penitenciario y carcelario, con una función protectora y unos fines. En este sentido, las circunstancias de tiempo modo y lugar están relacionadas de manera transversal a la exposición al riesgo ocupacional y no ocupacional por sus características, variaciones, dosis acumulada, las determinantes (calidad del ambiente de trabajo, la seguridad física, mental y social en la actividad laboral) presente en los funcionarios públicos en el cumplimiento del servicio esencial a cargo del estado.</p> <p>Dentro de las matrices de peligros, el INPEC ha incluido el riesgo psicosocial por exposición a dominios y dimensiones durante el desarrollo de actividades en las operaciones, tanto a nivel administrativo como operativo, por esta razón el Instituto en cumplimiento de la Resolución 2646 de 2008 y 2764 de 2022, a través de la aplicación de la batería de riesgo psicosocial logra identificar qué existen las siguientes condiciones de riesgo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>De acuerdo con el manual general de la Batería de Instrumentos para la Evaluación de Factores de Riesgo Psicosocial (Ministerio de Protección Social, 2010), el nivel de riesgo "Muy Alto", se interpreta como: "nivel de riesgo con amplia posibilidad de asociarse a respuestas muy altas de estrés. Por consiguiente, las dimensiones y dominios que se encuentren bajo esta categoría requieren intervención inmediata en el marco de un sistema de vigilancia epidemiológica". En el caso específico para la evaluación de estrés, el nivel de riesgo "Muy Alto", se interpreta como: "a cantidad de síntomas y su frecuencia de presentación es indicativa de una respuesta de estrés severa y perjudicial para la salud. Los síntomas más críticos y frecuentes requieren intervención inmediata en el marco de un sistema de vigilancia epidemiológica. Así mismo, es imperativo identificar los factores de riesgo psicosocial intra y extralaboral que pudieran tener alguna relación con los efectos identificados".</i> - <i>En la totalidad de las aplicaciones de la Batería de Instrumentos para Evaluación de los Factores de Riesgo Psicosocial, específicamente las asociadas a la valoración del riesgo intralaboral y evaluación de estrés realizadas en diferentes establecimientos carcelarios y penitenciarios, de manera consistente se han identificado niveles de riesgo</i>

"Muy Alto" para la mayoría de los dominios y dimensiones que hacen parte integral de estos instrumentos

- A nivel individual/personal, la exposición constante y permanente a estos factores de riesgo psicosocial identificados, aumenta la presencia de sintomatología asociada a trastornos mentales como estrés agudo, depresión, ansiedad y alteraciones del estado del ánimo. Así mismo, genera condiciones reportadas por los funcionarios relacionadas con el malestar subjetivo como lo son la angustia, irritabilidad, preocupación excesiva, tensión muscular, dolores de cabeza, aumento de accidentalidad laboral, disminución del rendimiento.

- La constante exposición a estos factores psicosociales tiene una influencia directa en la calidad de vida, afectando la salud física, mental y emocional de los funcionarios del INPEC, y de forma específica a los funcionarios adscritos al cuerpo de custodia y vigilancia. Adicionalmente, estas condiciones tienen también consecuencias a nivel extralaboral, generando condiciones adversas a nivel familiar y social.

Asociado a lo anterior, existen factores de riesgo ocupacional que fueron incluidos en el Decreto 1477 de 2074, "Por el cual se expide la Tabla de Enfermedades Laborales" que, en el marco del cumplimiento de las funciones y responsabilidades misionales, impactan específicamente la salud mental de los funcionarios del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC:

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

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

penitenciarios. Síndrome de agotamiento profesional (Síndrome de burnout) derivado de la actividad laboral asociada a la atención a personas privadas de la libertad.

De acuerdo al artículo 3 de la Ley 1616 de 2073, la salud mental se define como "un estado dinámico que se expresa en la vida cotidiana a través del comportamiento y la interacción de manera que permite a los sujetos individuales y colectivos desplegar sus recursos emocionales, cognitivos y mentales para transitar por la vida cotidiana, para trabajar, establecer relaciones significativas y para contribuir a la comunidad". En el Instituto, las enfermedades mentales han tenido una prevalencia importante en la población trabajadora, afectando la salud mental en los términos anteriormente descritos.

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

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

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

DIAGNÓSTICO ASOCIADO	PREVALENCIA
TRASTORNO MIXTO DE ANSIEDAD Y DEPRESIÓN	317
ANSIEDAD	228
DEPRESIÓN	206
TRASTORNO DE ESTRÉS POSTRAUMÁTICO	92
INSOMNIO	83
TRASTORNO DE ADAPTACIÓN	77
TRASTORNO AFECTIVO BIPOLAR	44
TRASTORNO PSICÓTICO	31
TRASTORNO DE LA PERSONALIDAD	21
ESQUIZOFRENIA	15
TRASTORNOS MENTALES Y DEL COMPORTAMIENTO DEBIDO AL USO DE MÚLTIPLES SUSTANCIAS	8
ESTRÉS AGUDO	7
TRASTORNOS DERIVADOS DEL CONSUMO DE ALCOHOL	6
TENSIÓN MENTAL RELACIONADA CON EL TRABAJO	4
TRASTORNO MENTAL SECUNDARIO DEBIDO A CONSUMO DE COCAÍNA	3
TRASTORNO MENTAL SECUNDARIO DEBIDO A CONSUMO DE CANNABINOIDES	2

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

c. Estadísticas De Homicidios Y Amenazas.

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

Consolidado de Muertes Violentas en funcionarios			
año	Administrativo	CCV	Total
2018	0	5	5

2019	0	4	4
2020	0	3	3
2021	0	2	2
2022	0	3	3
2023	0	6	6
2024	1	4	5
Total	1	27	28

Consolidado de Heridos Violentos en ataques sicariales en funcionarios			
AÑO	ADMINISTRATIVOS	CCV	TOTAL
2018	0	0	0
2019	0	0	0
2020	0	6	6
2021	0	3	3
2022	1	7	8
2023	1	11	12
2024	0	11	11

II.

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

Desarrollos jurisprudenciales y análisis de los factores de alto riesgo físico, psicológico y social que disminuyen la expectativa de vida saludable en condiciones de bienestar de los servidores públicos del Cuerpo de Custodia y Vigilancia y Administrativos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC..

Ahora bien, la Sentencia C - 853 de 2013, refiere que por medio de la Ley 1223 de 2008 se adicionó a la pensión especial de vejez de la Ley 860 de 2003, a algunos miembros del CTI que prestan servicios permanentes de policía judicial y de acompañamiento a la justicia militar al constatarse con base en un concepto técnico que esas labores reportan un desmejoramiento de la salud del trabajador. Cita también la referida sentencia, que es así como la inclusión o exclusión en una actividad de alto riesgo obedece a un criterio objetivo, sujeto a modificaciones por parte del legislador, en ese orden de ideas, se llevó a cabo un estudio técnico científico que contiene un análisis pormenorizado de las situaciones que concurren e inciden actualmente en la salud y bienestar en el contexto penitenciario. Esto en

el entendido que, como lo cita el mencionado concepto: "Los servidores públicos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario enfrentan una serie de riesgos que comprometen gravemente su calidad de vida. Los riesgos físicos, psicológicos y sociales identificados no solo afectan la calidad de vida de los servidores del INPEC, sino que contribuyen a un desgaste acumulativo que acorta significativamente su expectativa de vida saludable. El estrés crónico y las enfermedades metabólicas, exacerbadas por condiciones laborales adversas incrementan la probabilidad de desarrollar enfermedades graves como hipertensión y enfermedades cardiovasculares. La falta de apoyo psicosocial y los altos niveles de agotamiento emocional, identificados en un 79.1% del personal, generan un impacto directo en su salud mental, lo que eleva los riesgos de comorbilidades asociadas. Estas condiciones, sumadas al aislamiento social y la falta de actividades de esparcimiento consolidan un entorno que acelera el deterioro físico y emocional, comprometiendo tanto su longevidad como su calidad de vida en los años restantes, lo que implica una disminución significativa en su expectativa de vida saludable". Concepto que se ampliará mediante el trámite legislativo del presente proyecto de ley.

Referencias

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

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

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

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

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

Cuéllar Torres, C. S., Fajardo Díaz, E. M., & Villaquirán Vargas, L. C. (2019). Nivel de agotamiento emocional en funcionarios del Instituto Penitenciario y Carcelario INPEC en la ciudad de Popayán. Fundación Universitaria de Popayán. Recuperado de <https://fupvirtual.edu.co/repositorio/files/original/10c52fc6e6f8710eba097d2913a852e33cff46db.pdf>

Escuela Penitenciaria Nacional. (2023). Prevención y detección temprana del Síndrome Burnout en funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC.

Recuperado de <https://epn.inpec.gov.co/documents/d/group-328302/coral-2023-prevencion-y-deteccion-temprana-del-sindrome-burnout?download=true>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VI. Conceptos de las entidades

Concepto de Ministerio de Trabajo

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

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

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

Cordial saludo Dra. Angela María

En atención a su oficio No. MID-OF124-0052691-DMJ-10000, en el que solicita concepto respecto a lo propuesto en el Proyecto de Ley del asunto, procedemos a dar respuesta en los siguientes términos:

1. COMENTARIOS AL ARTICULADO:

No	ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
1	Artículo 1. Objeto de la ley: La presente ley tiene por objeto establecer un marco normativo para la regulación de las actividades de alto riesgo que desarrollan los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia penitenciaria y Carcelaria Nacional, con el fin de garantizar su seguridad y salud en el trabajo, además se da continuidad al marco regulatorio en materia pensional.	El artículo es conveniente para implementar el reconocimiento de las pensiones de alto riesgo a los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia penitenciaria y Carcelaria Nacional.

Para verificar la validez de este documento escanee el código QR que aparece en la parte superior de evidencia digital del Ministerio de Justicia y del Derecho.

<table border="1"> <tr> <td data-bbox="175 401 212 633">2</td> <td data-bbox="212 401 496 633"> <p>ARTÍCULO 2o. Ámbito de Aplicación. La presente ley se aplicará a todos los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que inicien sus labores y/o encuentren realizando la actividad de alto riesgo que implique disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.</p> </td> <td data-bbox="496 401 784 633">Se considera que el artículo es conveniente.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="175 633 212 1169">3</td> <td data-bbox="212 633 496 1169"> <p>Artículo 3. Definiciones. Para los efectos de esta ley se entiende por:</p> <p>a. Actividad de Alto Riesgo: Se entiende por Actividad de Alto Riesgo para la salud de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, aquella en la cual la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.</p> <p>b. Integrante con Función de Alto Riesgo: Son los Oficiales, Suboficiales, Dragoneantes y Alumnos del Cuerpo Custodia en los diferentes grados o jerarquías. Entre los oficiales se encuentran personas con grados de comandante, mayor, capitán, teniente; entre los suboficiales se encuentran inspector jefe, inspector, distinguido y dragoneante.</p> <p>c. Caracterización del riesgo: Es la actividad del personal dedicado</p> </td> <td data-bbox="496 633 784 1169">Se considera que el artículo es conveniente</td> </tr> </table>	2	<p>ARTÍCULO 2o. Ámbito de Aplicación. La presente ley se aplicará a todos los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que inicien sus labores y/o encuentren realizando la actividad de alto riesgo que implique disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.</p>	Se considera que el artículo es conveniente.	3	<p>Artículo 3. Definiciones. Para los efectos de esta ley se entiende por:</p> <p>a. Actividad de Alto Riesgo: Se entiende por Actividad de Alto Riesgo para la salud de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, aquella en la cual la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.</p> <p>b. Integrante con Función de Alto Riesgo: Son los Oficiales, Suboficiales, Dragoneantes y Alumnos del Cuerpo Custodia en los diferentes grados o jerarquías. Entre los oficiales se encuentran personas con grados de comandante, mayor, capitán, teniente; entre los suboficiales se encuentran inspector jefe, inspector, distinguido y dragoneante.</p> <p>c. Caracterización del riesgo: Es la actividad del personal dedicado</p>	Se considera que el artículo es conveniente	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="836 401 873 1169"></td> <td data-bbox="873 401 1154 1169"> <p>a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública.</p> <p>Tipo Social: dentro de las que se encuentran excesivas jornadas laborales, aislamiento familiar, estrés, el medio patológico, la declaratoria del Estado de cosas inconstitucional, hacer parte del conflicto social de las cárceles, amotinamientos, evasión o intentos de fuga, rescate, traslado de internos y otros, todo lo cual conlleva a fatiga e incremento de la carga sicosocial.</p> <p>Tipo Laboral. Físicos tales como ruido, iluminación, frío y/o calor extremo; Biológicos de todo tipo sean microorganismos productores de infecciones o agentes derivados; Ergonómicos; Psicosociales; De Seguridad tales como mecánicos, eléctricos, instalaciones locativas defectuosas, trabajos confinados, incendio y explosión, tránsito y riesgo público y otros.</p> <p>Riesgos Propios: Altas tasas de morbilidad y mortalidad, además de altos riesgos de agresión por parte de los reclusos, agudizando los niveles de estrés aunado al estrés ocupacional por ejercer en prisiones cerradas incluyendo también como factor los contactos</p> </td> <td data-bbox="1154 401 1446 1169"></td> </tr> </table>		<p>a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública.</p> <p>Tipo Social: dentro de las que se encuentran excesivas jornadas laborales, aislamiento familiar, estrés, el medio patológico, la declaratoria del Estado de cosas inconstitucional, hacer parte del conflicto social de las cárceles, amotinamientos, evasión o intentos de fuga, rescate, traslado de internos y otros, todo lo cual conlleva a fatiga e incremento de la carga sicosocial.</p> <p>Tipo Laboral. Físicos tales como ruido, iluminación, frío y/o calor extremo; Biológicos de todo tipo sean microorganismos productores de infecciones o agentes derivados; Ergonómicos; Psicosociales; De Seguridad tales como mecánicos, eléctricos, instalaciones locativas defectuosas, trabajos confinados, incendio y explosión, tránsito y riesgo público y otros.</p> <p>Riesgos Propios: Altas tasas de morbilidad y mortalidad, además de altos riesgos de agresión por parte de los reclusos, agudizando los niveles de estrés aunado al estrés ocupacional por ejercer en prisiones cerradas incluyendo también como factor los contactos</p>							
2	<p>ARTÍCULO 2o. Ámbito de Aplicación. La presente ley se aplicará a todos los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que inicien sus labores y/o encuentren realizando la actividad de alto riesgo que implique disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.</p>	Se considera que el artículo es conveniente.														
3	<p>Artículo 3. Definiciones. Para los efectos de esta ley se entiende por:</p> <p>a. Actividad de Alto Riesgo: Se entiende por Actividad de Alto Riesgo para la salud de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, aquella en la cual la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.</p> <p>b. Integrante con Función de Alto Riesgo: Son los Oficiales, Suboficiales, Dragoneantes y Alumnos del Cuerpo Custodia en los diferentes grados o jerarquías. Entre los oficiales se encuentran personas con grados de comandante, mayor, capitán, teniente; entre los suboficiales se encuentran inspector jefe, inspector, distinguido y dragoneante.</p> <p>c. Caracterización del riesgo: Es la actividad del personal dedicado</p>	Se considera que el artículo es conveniente														
	<p>a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública.</p> <p>Tipo Social: dentro de las que se encuentran excesivas jornadas laborales, aislamiento familiar, estrés, el medio patológico, la declaratoria del Estado de cosas inconstitucional, hacer parte del conflicto social de las cárceles, amotinamientos, evasión o intentos de fuga, rescate, traslado de internos y otros, todo lo cual conlleva a fatiga e incremento de la carga sicosocial.</p> <p>Tipo Laboral. Físicos tales como ruido, iluminación, frío y/o calor extremo; Biológicos de todo tipo sean microorganismos productores de infecciones o agentes derivados; Ergonómicos; Psicosociales; De Seguridad tales como mecánicos, eléctricos, instalaciones locativas defectuosas, trabajos confinados, incendio y explosión, tránsito y riesgo público y otros.</p> <p>Riesgos Propios: Altas tasas de morbilidad y mortalidad, además de altos riesgos de agresión por parte de los reclusos, agudizando los niveles de estrés aunado al estrés ocupacional por ejercer en prisiones cerradas incluyendo también como factor los contactos</p>															
<table border="1"> <tr> <td data-bbox="175 1612 212 1839"></td> <td data-bbox="212 1612 496 1839"> <p>sociales entre los compañeros como las interacciones con los reclusos.</p> </td> <td data-bbox="496 1612 784 1839"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="175 1839 212 2122">4</td> <td data-bbox="212 1839 496 2122"> <p>Artículo 4. Pensiones especiales de vejez. Los afiliados al Régimen de Prima Media con prestación definida del Sistema General de Pensiones, que realicen una ocupación de alto riesgo para su salud, de las actividades descritas en la presente Ley, durante el número de semanas que corresponda y que efectúen la cotización especial durante por lo menos setecientas (700) semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión especial de vejez, cuando reúnan los requisitos de edad establecidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1990</p> </td> <td data-bbox="496 1839 784 2122">Se considera que el artículo es conveniente.</td> </tr> </table>		<p>sociales entre los compañeros como las interacciones con los reclusos.</p>		4	<p>Artículo 4. Pensiones especiales de vejez. Los afiliados al Régimen de Prima Media con prestación definida del Sistema General de Pensiones, que realicen una ocupación de alto riesgo para su salud, de las actividades descritas en la presente Ley, durante el número de semanas que corresponda y que efectúen la cotización especial durante por lo menos setecientas (700) semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión especial de vejez, cuando reúnan los requisitos de edad establecidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1990</p>	Se considera que el artículo es conveniente.	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="836 1488 873 1895">5</td> <td data-bbox="873 1488 1154 1895"> <p>Artículo 5. Condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial. La pensión especial de vejez se sujetará a los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Haber cumplido veinte (20) años de servicio continuo o discontinuos, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, sin tener en cuenta su edad. (Revisar diferenciación de género). 2. O haber cumplido un número mínimo de 1029 semanas de cotización al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional sin tener en cuenta su edad. </td> <td data-bbox="1154 1488 1446 1895">Se considera que el artículo es conveniente. Sin embargo, respetuosamente, se sugiere establecer requisito de edad de mínimo edad con el fin de garantizar la sostenibilidad del sistema.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="836 1895 873 2096">6</td> <td data-bbox="873 1895 1154 2096"> <p>ARTÍCULO 6. Monto de la cotización. El monto de la cotización para las actividades de alto riesgo descritas en la presente ley, el previsto en la Ley 100 de 1993, o normas que modifiquen o adicionen, mas diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador.</p> </td> <td data-bbox="1154 1895 1446 2096">Se considera que el artículo es conveniente.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="836 2096 873 2235">7</td> <td data-bbox="873 2096 1154 2235"> <p>ARTÍCULO 7. Índice de Base de Liquidación: El índice de la Base de Liquidación será del 75% de lo devengado durante el último año.</p> </td> <td data-bbox="1154 2096 1446 2235">Se sugiere, respetuosamente, que el cálculo se realice con base en el promedio de los últimos diez (10) años de cotización, lo que garantizaría mayor equidad, representatividad del historial salarial y sostenibilidad del régimen pensional, en armonía con prácticas reconocidas en sistemas pensionales.</td> </tr> </table>	5	<p>Artículo 5. Condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial. La pensión especial de vejez se sujetará a los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Haber cumplido veinte (20) años de servicio continuo o discontinuos, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, sin tener en cuenta su edad. (Revisar diferenciación de género). 2. O haber cumplido un número mínimo de 1029 semanas de cotización al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional sin tener en cuenta su edad. 	Se considera que el artículo es conveniente. Sin embargo, respetuosamente, se sugiere establecer requisito de edad de mínimo edad con el fin de garantizar la sostenibilidad del sistema.	6	<p>ARTÍCULO 6. Monto de la cotización. El monto de la cotización para las actividades de alto riesgo descritas en la presente ley, el previsto en la Ley 100 de 1993, o normas que modifiquen o adicionen, mas diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador.</p>	Se considera que el artículo es conveniente.	7	<p>ARTÍCULO 7. Índice de Base de Liquidación: El índice de la Base de Liquidación será del 75% de lo devengado durante el último año.</p>	Se sugiere, respetuosamente, que el cálculo se realice con base en el promedio de los últimos diez (10) años de cotización, lo que garantizaría mayor equidad, representatividad del historial salarial y sostenibilidad del régimen pensional, en armonía con prácticas reconocidas en sistemas pensionales.
	<p>sociales entre los compañeros como las interacciones con los reclusos.</p>															
4	<p>Artículo 4. Pensiones especiales de vejez. Los afiliados al Régimen de Prima Media con prestación definida del Sistema General de Pensiones, que realicen una ocupación de alto riesgo para su salud, de las actividades descritas en la presente Ley, durante el número de semanas que corresponda y que efectúen la cotización especial durante por lo menos setecientas (700) semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión especial de vejez, cuando reúnan los requisitos de edad establecidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1990</p>	Se considera que el artículo es conveniente.														
5	<p>Artículo 5. Condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial. La pensión especial de vejez se sujetará a los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Haber cumplido veinte (20) años de servicio continuo o discontinuos, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, sin tener en cuenta su edad. (Revisar diferenciación de género). 2. O haber cumplido un número mínimo de 1029 semanas de cotización al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional sin tener en cuenta su edad. 	Se considera que el artículo es conveniente. Sin embargo, respetuosamente, se sugiere establecer requisito de edad de mínimo edad con el fin de garantizar la sostenibilidad del sistema.														
6	<p>ARTÍCULO 6. Monto de la cotización. El monto de la cotización para las actividades de alto riesgo descritas en la presente ley, el previsto en la Ley 100 de 1993, o normas que modifiquen o adicionen, mas diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador.</p>	Se considera que el artículo es conveniente.														
7	<p>ARTÍCULO 7. Índice de Base de Liquidación: El índice de la Base de Liquidación será del 75% de lo devengado durante el último año.</p>	Se sugiere, respetuosamente, que el cálculo se realice con base en el promedio de los últimos diez (10) años de cotización, lo que garantizaría mayor equidad, representatividad del historial salarial y sostenibilidad del régimen pensional, en armonía con prácticas reconocidas en sistemas pensionales.														

8	ARTÍCULO 8. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que sean contrarias.	Se considera que el artículo es conveniente
---	--	---

2. MARCO LEGAL:

- a. **Constitución Política, Artículo 48:** La Seguridad Social es un Servicio Público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.
- b. **Ley 100 de 1993** "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones", además establece normas y procedimientos para que las personas y la comunidad tengan acceso a los servicios de salud, con el objetivo de mejorar su calidad de vida.

3. CONVENIENCIA:

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

Cordialmente,

ANDRÉS FELIPE QUINTERO VALENCIA
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio del Trabajo

Elaboró:
Natalia Andrea Rondon Quintero
Grupo de Medicina Laboral

Revisó:
Carlos Luis Ayala
Coordinador del Grupo de Medicina Laboral
Asesora
Despacho Viceministerio de Relaciones
Laborales e Inspección

Aprobó:
Diana Carolina Galindo
Directora de Riesgos Laborales
Luisa Gómez Duque
Viceministra
Despacho Viceministerio de Relaciones
Laborales e Inspección

Concepto de Ministerio del Ministerio de Justicia

A continuación, se reproduce en su integridad concepto allegado por el Ministerio de Justicia a la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República el 10 de marzo de 2025:



Bogotá, 03 de marzo de 2025

Doctor
PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
Secretario General Comisión Séptima Constitucional Permanente
H. Senado de la República

Handwritten notes:
10-03-2025
13:38pm
Q-7

Asunto: concepto sobre el Proyecto de Ley No. 296 Senado de 2024 "Por la cual se establece un marco normativo para la regulación de las actividades de alto riesgo que desarrollan los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, con el fin de garantizar su seguridad y salud en el trabajo, y se dictan otras disposiciones"

Apreciado doctor Ospino,

En atención a lo solicitado, de manera atenta remito un análisis general de constitucionalidad y técnica normativa del proyecto del proyecto de ley 296-2024 Senado "Por la cual se establece un marco normativo para la regulación de las actividades de alto riesgo que desarrollan los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, con el fin de garantizar su seguridad y salud en el trabajo, y se dictan otras disposiciones", de conformidad con los siguientes presupuestos:

Este documento se divide en cuatro partes:

1. Breve descripción del proyecto.
2. Análisis de constitucionalidad
3. Comentarios de técnica legislativa.
4. Conclusiones:

1. Breve descripción del proyecto.

El proyecto de ley consta de un total de ocho (8) artículos, incluido el de la vigencia y derogatorias.

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

Ministerio de Justicia y del Derecho
Dirección: Calle 53 No. 13 - 27, Bogotá D.C., Colombia
Comunador: +57 (60) 1 444 31 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170

Handwritten note: Fotos (10)

En cuanto al ámbito de aplicación de la norma, se señala que se aplicará a todos los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que inicien sus labores y/o se encuentren realizando la actividad de alto riesgo que implique la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo. (art. 2).

El artículo 3º, dispone unas definiciones, como son las de actividad de alto riesgo; integrante con función de alto riesgo; caracterización del riesgo; tipo social, tipo laboral y riesgos propios.

El artículo 4º de la iniciativa legislativa dispone la pensión especial de vejez, precisando que los afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación definida del Sistema General de Pensiones, que realicen una ocupación de alto riesgo para su salud, de las actividades descritas en la presente Ley, durante el número de semanas que corresponda y que efectúen la cotización especial durante por lo menos setecientos (700) semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión especial de vejez, cuando reúnan los requisitos de edad establecidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

El artículo 5º establece los requisitos para tener el derecho a la pensión especial de vejez, como son i) Haber cumplido veinte (20) años de servicio continuo o discontinuo, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, sin tener en cuenta la edad y ii) o haber cumplido un número de 1029 semanas de cotización al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional.

El artículo 6º, establece el monto de la cotización, el cual será el establecido en la ley 100 de 1993 o las normas que la modifiquen o adicione, más (10) puntos adicionales a cargo del empleador.

El artículo 7º dispone el índice base de liquidación, que será el 75% de lo devengado en el último año.

El artículo 8º hace referencia a la vigencia y derogatorias.

2. Análisis de constitucionalidad y de técnica legislativa.

2.1. Trámite legislativo aplicable al proyecto

El proyecto de ley contiene varias disposiciones que buscan establecer un marco regulatorio de las actividades de alto riesgo que desarrollan los integrantes del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional, a fin de

garantizar su seguridad y salud en el trabajo, lo cual conlleva, inicialmente, a que el trámite legislativo debe ser el de una ley ordinaria, pues hacen parte de la libre configuración legislativa y no se observa que se regulen materias que deban tramitarse por una ley estatutaria (art. 152 de la C.P.) u orgánica (art. 151 de la C.P.).

Lo anterior, no obstante, a que se establecen mecanismos para la protección de los derechos fundamentales de las personas del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional como el de la salud y seguridad social, no es necesario adelantar el trámite de ley estatutaria porque no afectan el núcleo esencial de tales derechos.

2.2. Coherencia sustancial con la constitución.

En cuanto al contenido del proyecto de ley aprobado por el Congreso de la República, para esta Dirección no se está vulnerando ningún valor, principio o derecho constitucional.

La materia que está regulado la iniciativa legislativa tiene como fundamentos constitucionales las siguientes disposiciones:

- Artículo 1. en el cual se consagra que Colombia es un Estado Social de Derecho, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general;
- Artículo 48. Se consagra la Seguridad Social como un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.
- Parágrafo transitorio 5, del artículo 48, se consagra que a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo contemplado en el mismo. A quienes ingresaron con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas personas por razón de los riesgos de su labor, este es el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes.

Así las cosas, el contenido del proyecto de ley tiene un fin constitucionalmente admisible: como es establecer un marco regulatorio de las actividades de alto riesgo que desarrollan los integrantes del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional, el cual está acorde con la Constitución.

Adicionalmente, las pensiones para trabajadores de alto riesgo se fundan en la naturaleza de las actividades que desarrollan, las cuales implican una disminución de la expectativa de vida saludable del afiliado.

En el mismo artículo 48 de la Constitución, se consagra la necesidad de proteger especialmente a este grupo, y por eso se menciona de forma expresa en el párrafo transitorio 5, que a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo.

Del mismo modo, en el inciso 13 ídem se precisó que podía haber regímenes especiales, y entre ellos se mencionó expresamente el de la fuerza pública y el del Presidente de la República, y también el grupo establecido en los párrafos del artículo 48 Superior.

Sobre este tema, la Corte Constitucional¹ al estudiar la constitucionalidad del Decreto de 2090 de 2003, expresó:

"31. En definitiva, 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. Aparte, el Acto Legislativo 01 de 2005 no solo no prohíbe expresamente la existencia de reglas especiales para pensiones de alto riesgo, que se inserten en los regímenes generales del sistema general de pensiones, sino que de acuerdo con una lectura literal, sistemática, contextual y teleológica, tampoco previó su desaparición inmediata o diferida. El texto de los incisos 11 y 13, y del párrafo transitorio 2, del artículo 48 de la Carta, no solo no excluyen expresa e inequívocamente estas reglas, sino que de hecho, en una lectura conjunta de sus previsiones con el párrafo transitorio 5º del mismo precepto, las consideran como parte del sistema general de pensiones, y las deja a salvo de las limitaciones y restricciones previstas por el Acto Legislativo 01 de 2005. Esta conclusión encuentra pleno respaldo en los debates parlamentarios que antecedieron a la expedición de la reforma constitucional del año 2005, así como en una lectura teleológica o finalista del Acto Legislativo, y en una interpretación integral de la Constitución que tenga en cuenta su vocación igualitaria, expresada ante todo en su artículo 13, incisos 2 y 3, que consagra una "cláusula de erradicación de las injusticias presentes".[37]

¹ Corte Constitucional. Sentencia C.651 de 2015. M. P. María Victoria Calle Correa.

32. 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. El Decreto 2090 de 2003 incluye como beneficiarios de las pensiones de alto riesgo, por ejemplo, a quienes desempeñan trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos; trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles; trabajos con exposición a radiaciones ionizantes o a sustancias comprobadamente cancerígenas; trabajos en los Cuerpos de Bomberos, en actividades relacionadas con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios; trabajos en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, en actividades de custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor (art 2º). En los considerandos del Decreto se observa también que según "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".

33. Por encontrarse en estas condiciones, y para garantizar el goce efectivo del derecho a la seguridad social en pensiones de estas personas, se prevé entonces una edad especial para adquirir el derecho a la pensión de vejez. No obstante, este beneficio está precedido por una carga contributiva superior, y no introduce entonces un probado "desequilibrio pensional" que haga insostenibles las finanzas públicas, pues en primer lugar por estos trabajadores se debe pagar un monto de cotización superior al general, en tanto el artículo 5º del Decreto 2090 de 2003 dice que "[e]l monto de la cotización especial para las actividades de alto riesgo es el previsto en la Ley 100 de 1993, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador". Pero, además, en segundo lugar solo es posible reducir adicionalmente la edad de pensión, cuando se ha superado la base mínima de cotizaciones exigida en el sistema general de pensiones, pues el artículo 4º del Decreto ley referido establece que "[l]a edad para el reconocimiento especial de vejez se disminuirá en un (1) año por cada (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas

en el Sistema General de Pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años". No hay entonces un desequilibrio pensional pues los beneficios se ven compensados con cargas contributivas especiales."

Sin embargo, con relación con el literal b) del artículo 3 de la iniciativa legislativa, el cual alude a **integrante con función de alto riesgo**, precisando que "*son los Oficiales, Suboficiales, Dragoneantes y Alumnos del Cuerpo de Custodia en los diferentes grados o jerarquías. Entre los oficiales se encuentran personas con grados de comandante, mayor, capitán, teniente; entre los suboficiales se encuentran inspector jefe, inspector, distinguido y dragoneante*", esta definición podría generar una tensión con el artículo 13 Superior, en tanto, los funcionarios que no ostenten dichos cargos y se encuentren prestando sus servicios dentro del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, quedarían excluidos, originando una probable diferenciación injustificada en términos constitucionales.

Por otro lado, las demás disposiciones, no conllevan una tensión constitucional. Adicionalmente, la iniciativa guarda una conexidad temática y teleológica, respetando el principio de unidad de materia.

2.3. Impacto fiscal

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece que cualquier proyecto de ley que ordene un gasto deberá hacer explícito el impacto fiscal y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Además, se debe contar con el respectivo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo.

Sobre este tema la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 contiene un mecanismo de racionalidad legislativa, por medio del cual se busca que los Congresistas, al momento de votar una iniciativa, tengan conocimiento del impacto fiscal del proyecto de ley. Concretamente, el artículo 7 mencionado contiene dos deberes generales, uno a cargo del Congreso y los autores del proyecto y otro a cargo del Ministerio de Hacienda.

El primer deber, a cargo del Congreso y de los autores de un proyecto normativo, consiste en incluir expresamente en la exposición de motivos, y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. El segundo deber, a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, consiste en rendir un

concepto frente a la consistencia de la estimación del costo fiscal elaborado por el Congreso.

Sobre este punto es importante precisar que la Corte Constitucional ha establecido que el análisis del Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe ser más riguroso, por contar con la capacidad técnica necesaria para evaluar el impacto fiscal de un proyecto. En el mismo sentido, si el proyecto de ley es de iniciativa gubernamental, el examen de constitucionalidad del cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 es más estricto.

Lo anterior no significa que los autores del proyecto legislativo se exoneren por completo del deber establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Deber que consiste en identificar, por lo menos someramente, el costo fiscal de la iniciativa y la fuente de ingreso sustitutiva.

En palabras de la Corte:

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, conforme a los incisos 1º y 4º del artículo 7º de la Ley 819 de 2004 (sic), la exposición de motivos y las ponencias para debate debe contener una estimación razonable del costo fiscal de la iniciativa e identificar, por lo menos de forma somera, la fuente de ingreso sustitutiva².

En el presente caso, el autor de la iniciativa, en la exposición de motivos, en el punto **IV**, da cuenta de un análisis de impacto fiscal, sin embargo, su estudio, evidencia empírica y el probable impacto que la medida causa, es insuficiente, no se establece con suficiencia su estudio, limitándose a indicar que el proyecto se encuentra acorde y es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, toda vez que, las directrices ya se encuentran soportadas financieramente en virtud de lo establecido en el Decreto con Fuerza de Ley 2090 de 2003.

Ahora bien, en línea con lo anterior, no se vislumbra estudio de impacto fiscal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, resultando en esta oportunidad esencial por las implicaciones que ello causa, en particular, respecto a lo dispuesto en los artículos 5º y 6º del proyecto de ley.

3. Comentarios de técnica legislativa.

3.1 Duplicidad normativa

La duplicidad normativa se refiere a la existencia de dos o más disposiciones normativas vigentes, con contenidos normativos iguales o muy similares, que

² Corte Constitucional. Sentencia C-315 de 2008.M.P. Jaime Córdoba Triviño.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-161 de 2024.M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

cumplen la misma función o tienen efectos similares, y por lo tanto, una de ellas es redundante y sin efectos normativos prácticos. Por técnica normativa, no se aconseja la práctica de la duplicidad normativa, en su lugar, se puede hacer referencia a la norma previa que trata el mismo tema o establece la misma definición.

En el caso concreto, partiendo de un análisis del contenido normativo del proyecto de ley, concretamente lo relacionado con el artículo tercero de la iniciativa, respecto a las definiciones que trae consigo, se tiene, que la establecida en el literal a) actividad de alto riesgo, ya se encuentran definidas por el Decreto 2090 de 2003 "por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades", a través de su artículo 2º, numeral 7, es lo suficientemente claro, resultando inadecuado su incorporación en el proyecto de ley.

Adicionalmente, el literal c) del artículo 3º de la iniciativa legislativa, sobre la caracterización del riesgo, se tiene que las definiciones denominadas como **tipo social y riesgos propios** son parte del tipo laboral, sin que resulte necesario establecerlos como riesgos propios, pues ellos están abordados en los riesgos laborales y los riesgos psicosociales, resultando de esta manera inoportuno y ampliando de una manera desmesurada la normatividad existente. Por lo anterior, se recomienda la eliminación de esta definición.

3.2. Uso de derogatorias tácitas

El artículo 71 del Código Civil establece que la derogatoria de una ley puede ser expresa o tácita. En la primera clase de derogatoria, la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua, por el contrario, la derogatoria tácita se produce "cuando la ley nueva contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior". Adicionalmente, el artículo 3º de la Ley 153 de 1887 establece una tercera clase de derogatoria, denominada por la doctrina y jurisprudencia como derogatoria orgánica, que se produce cuando una ley nueva regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería.

Ahora bien, aunque las fórmulas de derogatorias tácitas son válidas, resultan inconvenientes para la seguridad jurídica, ya que "hacen compleja la labor de

⁴ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - DIRECCIÓN DE DESARROLLO DEL DERECHO Y DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO. Metodología de Depuración Normativa, Bogotá, 2024, p. 19. Disponible en: https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/METODOLOGIA%CC%81A_DEPURACION%CC%81N_DE_LAS_DISPOSICIONES_DUR.pdf

determinar cuál es el derecho vigente y aplicable a los casos concretos"⁵. Esto por cuanto pueden surgir varias interpretaciones sobre si existe o no una contradicción entre las dos normas o si dicha incompatibilidad es total o parcial.

En el caso concreto, el último artículo del proyecto de ley señala lo siguiente:

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

En criterio de esta Dirección, dicha disposición es desafortunada teniendo en cuenta lo expuesto previamente sobre la creación de unas nuevas definiciones relacionadas con las actividades de alto riesgo que desarrollan los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, así como las condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial de vejez y el monto de la cotización.

Por lo que se recomienda una cláusula de derogatoria expresa en donde se indique claramente todas las normas que se derogan o modifican y evitar así ambigüedades que generen inseguridad jurídica.

Finalmente, este análisis de la iniciativa legislativa se elaboró desde el punto de vista de constitucionalidad, sin perjuicio, de los comentarios y observaciones de las demás entidades técnicas que tiene competencia en la materia que se propone modificar.

4. Conclusiones:

4.1. No se evidencia una contradicción entre el contenido material del proyecto de ley y la Constitución. Por el contrario, el proyecto persigue fines constitucionalmente válidos, como establecer un marco normativo para la regulación de las actividades de alto riesgo que desarrollan los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, con el fin de garantizar su seguridad y salud en el trabajo, además se da continuidad al marco regulatorio en materia pensional.

En cuanto a la técnica legislativa, se hacen algunas recomendaciones con el fin de contribuir a la coherencia y claridad del proyecto de ley.

⁵ Ibid, p. 8.

4.2. Se recomienda que tanto los Ministerios de Trabajo y Hacienda y Crédito Público, conozcan esta iniciativa legislativa y se pronuncien al respecto en tanto las temáticas que se abordan tienen impactos, inicialmente, dentro de sus correspondientes funciones.

Cordial saludo,

Oscar Mauricio Ceballos M.

ÓSCAR MAURICIO CEBALLOS MARTÍNEZ

Director
Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

Elaboró:
Nabil Eduardo Quijano G
Contratista
DDOJ- Grupo defensa

Revisó:
Carlos Unigarro
Coordinador
Grupo de Calidad Normativa
DDOJ

Aprobó:
Oscar Mauricio
Ceballos Martínez
Director
DDOJ

Concepto Escuela Penitenciaria Nacional Del Inpec

A continuación presentamos un resumen del concepto enviado por la Escuela Penitenciaria Nacional del Inpec, el cual debido a su extensión es necesario resumir de la siguiente forma:

El concepto técnico emitido por la Escuela Penitenciaria Nacional, titulado "Concepto técnico sobre los factores de alto riesgo físico, psicológico y social que disminuyen la expectativa de vida saludable en condiciones de bienestar de los servidores públicos del Cuerpo de Custodia y Vigilancia y Administrativos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC", sustenta científicamente la necesidad de establecer un régimen especial de protección laboral y pensional para este personal.

Mediante un estudio con enfoque mixto —cuantitativo y cualitativo— realizado entre 2019 y 2024, con una muestra representativa del 60% de la planta del INPEC (10.153 servidores), se identificaron niveles alarmantes de **estrés laboral, agotamiento emocional, deterioro físico, trastornos metabólicos, depresión, ansiedad y aislamiento social**, condiciones que impactan negativamente la salud y la expectativa de vida del personal.

Entre los hallazgos más relevantes, se destaca que:

- El **87% del personal** presenta niveles altos o muy altos de estrés laboral.
- El **79.1%** experimenta **agotamiento emocional severo**.
- El **45%** reportó episodios de **depresión clínica**.
- El **21.7%** presenta enfermedades metabólicas (como obesidad o diabetes) asociadas a turnos prolongados y malas condiciones alimentarias.
- Más del **70%** reporta síntomas compatibles con trastornos de ansiedad.

Además, el estudio demostró que el **65.4% del cuerpo de custodia y vigilancia** se encuentra en riesgo significativo de perder años de vida por las condiciones laborales adversas, mientras que el **29.5% del personal administrativo** está en riesgo similar. Estos datos fueron validados con software estadístico especializado (JASP, Atlas.ti), revelando una relación estadísticamente significativa entre **carga mental, estrés y ausencia de reconocimiento institucional** ($R^2 = 0.283, p = 0.007$).

Desde el análisis normativo, el documento concluye que la regulación actual —en especial el Decreto 2090 de 2003— resulta **ineficaz e incompleta**, al no incorporar las condiciones reales de riesgo que enfrentan los funcionarios penitenciarios. Además, se señala la **ausencia de una metodología oficial para identificar y calificar dichas actividades de alto riesgo**, lo cual genera vacíos e inequidades en la protección del personal.

El concepto recomienda avanzar en una legislación especial que reconozca formalmente las actividades de custodia y vigilancia penitenciaria como **actividades de alto riesgo para la salud**, justificando medidas especiales en materia de salud ocupacional, condiciones laborales, y particularmente, un régimen pensional diferenciado que compense la reducción de la expectativa de vida saludable asociada al ejercicio de estas funciones.

VII. Impacto Fiscal

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

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

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

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

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la 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

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

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

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

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

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

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

VIII. 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.

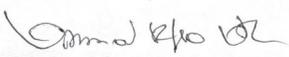
c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés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

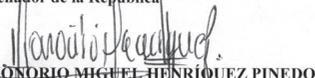
IX. Proposición

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, nos permitimos rendir informe de **PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE**, sin pliego de modificaciones y en consecuencia solicitamos a la honorable Plenaria del Senado de la República dar Segundo debate al Proyecto de Ley No. 296/2024 Senado "Por La Cual Se Establece Un Marco Normativo Para La Regulación De Las Actividades De Alto Riesgo Que Desarrollan Los Integrantes Del Cuerpo De Custodia Y Vigilancia Penitenciaria Y Carcelaria Nacional, Con El Fin De Garantizar Su Seguridad Y Salud En El Trabajo, Y Se Dictan Otras Disposiciones"

De los Congresistas,


MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNANDEZ
 Coordinador Ponente
 Senador de la República


OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA
 Ponente
 Senador de la República


HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
 Ponente
 Senador de la República

X. Texto propuesto

Proyecto de Ley 296 de 2024 Senado

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

El Congreso de Colombia,

DECRETA

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

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

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

- a. **Actividad de Alto Riesgo:** Se entiende por Actividad de Alto Riesgo para la salud de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, aquella en la cual la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.
- b. **Integrante con Función de Alto Riesgo:** Son los Oficiales, Suboficiales, Dragoneantes y Alumnos del Cuerpo de Custodia en los diferentes grados o jerarquías. Entre los oficiales se encuentran personas con grados de comandante, mayor, capitán, teniente; entre los suboficiales se encuentran inspector jefe, inspector, distinguido y dragoneante.
- c. **Caracterización del riesgo:** Es la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes

señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública. Puede ser de tipo social, laboral y de acuerdo a los riesgos propios en el ejercicio de la actividad.

d. **Tipo Social:** dentro de las que se encuentran excesivas jornadas laborales, aislamiento familiar, estrés, el medio patológico, la declaratoria del Estado de cosas inconstitucional, hacer parte del conflicto social de las cárceles, amotinamientos, evasión o intentos de fuga, rescate, traslado de internos y otros, todo lo cual conlleva a fatiga e incremento de la carga psicosocial.

e. **Tipo Laboral.** Físicos tales como ruido, iluminación, frío y/o calor extremo; Biológicos de todo tipo sean microorganismos productores de infecciones o agentes derivados; Ergonómicos; Psicosociales; De Seguridad tales como mecánicos, eléctricos, instalaciones locativas defectuosas, trabajos confinados, incendio y explosión, tránsito y riesgo público y otros.

f. **Riesgos Propios:** Altas tasas de morbilidad y mortalidad, además de altos riesgos de agresión por parte de los reclusos, agudizando los niveles de estrés aunado al estrés ocupacional por ejercer en prisiones cerradas incluyendo también como factor los contactos sociales entre los compañeros como las interacciones con los reclusos.

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

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

- 1. Haber cumplido veinte (20) años de servicio continuo o discontinuos, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional.
- 2. O haber cumplido un número mínimo de 1029 semanas de cotización al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional sin tener en cuenta su edad.

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

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

- 1. **Último año cotizado:** Se tomará el Ingreso Base de Cotización promedio durante el último año de cotización.
- 2. **Promedio de los últimos diez (10) años cotizados:** Se calculará el promedio del ingreso base de cotización durante los últimos diez (10) años cotizados antes del reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), conforme a la certificación expedida por el DANE.
- 3. **Promedio de Toda la vida laboral:** Se tomará el promedio del ingreso base de cotización, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE, durante toda la vida laboral del trabajador(a).

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

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

De los Congressistas,

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNANDEZ
 Coordinador Ponente
 Senador de la República

OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA
 Ponente
 Senador de la República

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
 Ponente
 Senador de la República