



Bogotá D.C., 24 de julio de 2019

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República

Asunto: **RADICACIÓN DE PROYECTO DE LEY No ____ DE 2019** *“por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el sistema general de pensiones, de los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones”*

Respetado Secretario General:

En mi calidad de congresista de la república y en uso de las atribuciones que me han sido conferidas constitucional y legalmente, me permito respetuosamente radicar el Proyecto de Ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Cordial saludo,

ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República

PROYECTO DE LEY N° ____ DE 2019 DE SENADO

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN LOS CRITERIOS TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS QUE GARANTICEN EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PENSIÓN ESPECIAL DE VEJEZ EN EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES, DE LOS TRABAJADORES QUE REALIZAN ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

El Congreso de la República, con base en las facultades que le otorga la Constitución Política de 1991, en su artículo 150 Numeral 7,

DECRETA

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

ARTÍCULO 2. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplicará a trabajadores que en cumplimiento de sus funciones, realicen actividades de alto riesgo para la salud. Dichas actividades se encuentran contenidas en el artículo 2 del del Decreto-Ley No. 2090 de 2003.

ARTÍCULO 3. *Definiciones.*

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

Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador: Para efectos de la presente ley, se considerarán actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, las contenidas en el artículo 2 del Decreto-Ley No. 2090 de 2003. Se entiende por este tipo de actividades, aquellas que causan un detrimento a la salud del trabajador en la realización de su actividad laboral.

ARTÍCULO 4. *Parámetros para la medición de los agentes de alto riesgo para la salud en una actividad laboral.* Serán reconocidos como agentes de alto riesgo para la salud en una actividad laboral, los contenidos en el artículo 2 del Decreto-Ley No. 2090 de 2003; los cuales serán medidos con los siguientes parámetros: Solamente los trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, serán valorados de acuerdo con los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud ocupacional. En ningún caso en las otras

actividades de alto riesgo para la salud, contenidas en el artículo 2 del Decreto-Ley No. 2090 de 2003.

PARÁGRAFO 1. Los valores límites de exposición ocupacional, en ningún caso podrán ser empleados como criterio de medición en el caso de la exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas y radiaciones ionizantes para negar el reconocimiento de la pensión especial de vejez por alto riesgo para la salud.

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

PARÁGRAFO 3. Las actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores serán actualizadas cada cinco (5) años como un término máximo. Lo anterior, sin perjuicio de que en cualquier momento podrán ser incluidas actividades de alto riesgo para la salud, para lo cual deberá existir una coordinación entre el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Cancerología y el Ministerio del Trabajo, de conformidad con las recomendaciones que sobre el particular emita el Consejo Nacional de Riesgos Laborales y teniendo en cuenta los criterios establecidos por la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer-IARC de la Organización Mundial de la Salud.

ARTÍCULO 5. *Funciones de las Administradoras de Fondos de Pensiones y de COLPENSIONES para el reconocimiento de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud.* Con la entrada en vigencia de la presente ley y en un tiempo no mayor a seis (6) meses, COLPENSIONES y las Administradoras de Fondos de Pensiones, deberán crear un procedimiento que regule el área especializada de salud ocupacional, en cuyas funciones estarán:

1. Emitir un concepto técnico particular sobre cada trabajador que solicite el reconocimiento y pago de una pensión especial de vejez. El certificado deberá contener, si su actividad ocupacional es o fue desarrollada en oficios expuestos a agentes de alto riesgo para la salud, en lo cual se tendrán en cuenta, los requisitos dispuestos en la ley. Dentro de los cuales se encuentran: Histórico de la exposición, matriz de riesgos laborales, programas de vigilancia epidemiológica por riesgos específicos. Lo anterior de conformidad con el Sistema de Gestión y Seguridad en el Trabajo, o de los programas específicos acordados paritariamente por convención colectiva, así como

certificación de cargos y labores, remitido por el empleador y/o aportados por el trabajador.

2. Emitir el concepto técnico general sobre la planta de las empresas, con referencia a casos de debate técnico científico sobre las actividades de alto riesgo para la salud, que pudieran ser limitantes para el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez.

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

PARÁGRAFO 1. Toda persona que realice actividades de alto riesgo deberá estar afiliado al Sistema Nacional de Riesgos Laborales, a cargo de la empresa contratante de conformidad con lo establecido en el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley No. 1562 de 2012; no obstante, el empleador que no afilie al trabajador que realiza una actividad de alto riesgo para su salud o no pague de dos o más periodos mensuales de cotizaciones, le acarrearán multas sucesivas mayores a la contemplada en el numeral 1 del Decreto- Ley No. 1295 de 1994, que será hasta de ochocientos (800) salarios mínimos legales vigentes. Lo anterior al ser trabajadores que están expuestos a niveles superiores de riesgos laborales.

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

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

PARÁGRAFO. El respectivo sistema de información, deberá ser dinámico conforme a las necesidades de información que defina o establezca la guía técnica de que trata el artículo 6 de la presente ley.

ARTÍCULO 8. Además de las funciones que le confiere la ley, serán funciones del Concejo Nacional de Riesgos Laborales-CNRL:

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

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

ARTÍCULO 9. *Planes de saneamiento financiero.* Para las empresas que desarrollan actividades laborales de alto riesgo para la salud y que no estén al día con las cotizaciones adicionales, se crearán planes de saneamiento financiero, bajo la coordinación de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de regular la información y los aportes a este régimen especial. La información sobre las empresas de alto riesgo que adopten esta medida, deberán ser trasladadas al sistema de información del que trata el artículo 7 de la presente ley.

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

Radicado en Bogotá, el 24 de julio de 2019. Por los honorables congresistas,

ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República

JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador de la República

ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República

IVÁN CEPEDA CASTRO
Senador de la República

WILSON ARIAS CASTILLO
Senador de la República

JORGE GÓMEZ

Representante a la Cámara

GERMÁN NAVAS TALERO

Representante a la Cámara

MARÍA JOSÉ PIZARRO

Representante a la Cámara

GUSTAVO PETRO

Senador de la República

AÍDA AVELLA ESQUIVEL

Senadora de la República

DAVID RACERO

Representante a la Cámara

GUSTAVO BOLIVAR

Senador de la República

ANTONIO SANGUINO

Senador de la República

FELICIANO VALENCIA

Senador de la República

LEÓN FREDY MUÑOZ

Representante a la Cámara

CARLOS CARREÑO

Representante a la Cámara

VICTORIA SANDINO

Senadora de la República

ÓMAR RESTREPO

Representante a la Cámara

JAIRO CALA

Representante a la Cámara

LUIS ALBERTO ALBÁN

Representante a la Cámara

GRISELDA LOBO SILVA

Senadora de la República

JULIÁN GALLO

Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes del Proyecto de Ley

Esta iniciativa, nace de la necesidad e interés de los trabajadores de diferentes sindicatos que promovieron la Comisión Accidental para el seguimiento a problemáticas de precarización laboral, en la Comisión VII del Senado de la República para que se realice el mencionado registro completo y actualizado sobre la cantidad de empresas y trabajadores que desempeñan actividades de alto riesgo para la salud.

Además, surge de la preocupación de llenar el vacío referido, consistente en la ausencia de una guía técnica que organice a cada uno de los actores que intervienen en el proceso y donde se dicte con claridad, los procedimientos que conlleven a la garantía de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud. El proyecto de ley ordena la emisión de tal guía y dota de mayores herramientas en términos de competencias, al Consejo Nacional de Riesgos Laborales, para mejorar la observancia sobre el particular.

A su vez, este proyecto de ley, es el resultado por una parte de dos debates de control político, que se realizaron en la Comisión VII y por otra parte, un foro público, el cual se celebró el 1 de diciembre de 2017 y la primera reunión de la Comisión Accidental, que fue realizada el día 19 de septiembre de 2017, cuya reunión se adelantó para dar cumplimiento a la proposición de debate de control político No. 013 de 2017, sobre precarización laboral de los trabajadores.

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

El día 17 de noviembre de 2018, se adelantó sesión de la Comisión Accidental sobre precarización laboral, que contó con la participación de los parlamentarios, trabajadores sindicalizados, Colpensiones y el Ministerio del Trabajo, en donde se evidenció, la falta de avances en la expedición de la guía técnica del Decreto-Ley No. 2090 de 2003. Para este

proyecto, se radica tanto un informe de ponencia positiva, como un informe de ponencia negativa, publicadas el día 24 de mayo de 2019, en la Gaceta No. 399.

En el trámite del proyecto en la Comisión Séptima, se convoca una Audiencia Pública, solicitada por el Honorable Senador Gabriel Velazco, en dicha audiencia realizada el 9 de mayo de 2019, participaron: el Doctor Alberto Carrasquilla Barrera, Ministro de Hacienda; la Doctora Alicia Victoria Arango Olmos, Ministra del Trabajo; el Doctor Juan Pablo Uribe Restrepo, Ministro de Salud y de la Protección Social; el Doctor Diógenes Orjuela García, Presidente Central Unitaria de Trabajadores (CUT); el Doctor Julio Roberto Gómez Esguerra, el Presidente Confederación General del Trabajo (CGT); el Doctor Luis Miguel Morantes Alfonso, Presidente Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC); el Doctor Bruce Mac Máster, Presidente Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI); el Doctor Juan Camilo Nariño Alcocer, Presidente de la Asociación Colombiana de Minería (ACM); el Doctor Jehiz Castrillón Jácomez, miembro de la Junta Directiva Sintramineros; el Doctor Jhon Ríos, del Sindicato Unión de Trabajadores Enfermos de General Motors Colmotores (UTEGM); el Doctor Ricardo Álvarez Cubillos, Médico Calificador de Origen de la Enfermedad; el Doctor Armando Orjuela Acuña, Director de Sintravidricol; y el Doctor Fredy Fernández Sarmiento, Director de Sintracarbón.

Se solicita el retiro al evidenciarse que no iba a ser debatido en la anterior legislatura dentro de la Comisión VII de Senado, el día 11 de junio de 2019 pero con el compromiso de volverse a presentar.

2. Justificación del Proyecto de Ley

La Seguridad Social, se encuentra en el artículo 48 de la Constitución Política de 1991. En donde por un lado, se establece que *“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...”*. Por otro lado, en este mismo artículo, se le da la connotación a este derecho de ser un derecho de carácter irrenunciable.

La Sentencia T-327 de 2017, considera que “la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado y como una garantía irrenunciable de todas las personas, representada en la cobertura de (i) pensiones, (ii) salud, (iii) riesgos profesionales y (iv) los servicios sociales complementarios definidos en la misma ley. Ello, a través de la afiliación al sistema general de seguridad social que se refleja necesariamente en el pago de prestaciones sociales estatuidas”.

El Decreto- Ley No. 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*”, conceptualiza las actividades de alto riesgo para la salud, como aquellas en las que la labor que se realiza, causa una disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador o la necesidad de su retiro de las funciones laborales que ejecuta con ocasión al trabajo.

Por tal motivo, la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud, permite que estos trabajadores tengan la posibilidad de pensionarse a edades inferiores y así ser recompensados por el detrimento causado a su salud.

El Decreto- Ley 2090 de 2003, además estableció una serie de reglamentaciones con el propósito de garantizar el acceso real de los trabajadores a la pensión especial de vejez por adelantar actividades de alto riesgo para su salud, no obstante, a 16 años de creada la norma, son evidentes los vacíos técnicos y administrativos que son obstáculos para el reconocimiento y pago de las respectivas pensiones.

Ahora bien, se evidenciaron durante el desarrollo del debate de Control Político citado por el H.S. Alberto Castilla Salazar, el 19 de Septiembre de 2018 y que se buscan corregir por medio de la presente iniciativa, los aspectos siguientes:

1. El país no tiene un registro claro sobre las empresas y trabajadores que desempeñan actividades de alto riesgo para la salud, de lo cual se desprende: El no conocimiento de la cantidad de empresas que están o no al día en sus cotizaciones adicionales para cubrir la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud. Se tienen cálculos estimados por la Escuela Nacional Sindical que hablan de 400 mil trabajadores en 2015 para las diferentes ocupaciones. Lo anterior ocasiona una dificultad para la exigencia de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, teniendo este que acudir a un proceso judicial para su reconocimiento y pago.
2. Uno de los argumentos para la negación de la pensión especial de vejez, es que se exige al trabajador comprobar que realizó actividades de alto riesgo bajo límites permisibles de exposición o TLV¹. Los TLV históricamente se habían considerado como los valores admisibles en el ambiente de trabajo que hacen referencia a concentraciones de sustancias en el aire por debajo de los cuales, los trabajadores podrían exponerse sin sufrir efectos adversos para la salud (Resolución No. 2400 de 1979). No obstante, la incidencia de la enfermedad para el caso de sustancias cancerígenas puede ocurrir independiente de la

¹ Thres Hold Limit Value

cantidad de exposición, en este sentido, el Ministerio de la Protección Social en la guía técnica para el análisis de exposición a factores de riesgo ocupacional, establece que “*los TLV, son límites recomendables y no una frontera entre condiciones seguras y peligrosas*”, es decir, que no son un rango admisible para valorar cada una de las actividades de alto riesgo contenidas en el Decreto No. 2090 de 2003. Por su parte, el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo de España afirma que “*los conocimientos científicos actuales no permiten identificar niveles de exposición por debajo de los cuales no exista riesgo de que los agentes mutágenos y la mayoría de los cancerígenos produzcan efectos característicos sobre la salud (...) Por esta razón, los límites de exposición adoptados para algunas de estas sustancias no son una referencia para garantizar la proyección de la salud...sino unas referencias máximas para la adopción de las medidas de protección necesarias y el control del ambiente de los puestos de trabajo*”².

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

Es necesario resaltar que de no atenderse las situaciones descritas, el Gobierno Nacional en cabeza de Colpensiones estaría incurso en un posible detrimento patrimonial, derivado de la falta de un registro claro de empresas, actividades, puestos de trabajo y trabajadores en actividades de alto riesgo para la salud, que ha conllevado el sub reporte de las cotizaciones especiales desde hace dos décadas, situación que está configurando una bomba fiscal, al tener que ser el Estado, el garante de los beneficios pensionales, mientras que no se tienen ingresos derivados de los

² Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo 2017. España. En:
http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/LEP%20_VALORES%20LIMITE/Valores%20limite/LEP%202017.pdf

aportes. La revista portafolio habla de una deuda que ascendería a 7 billones de pesos, sin embargo, no hay cifras oficiales sobre las dimensiones del pasivo³.

Las actividades de alto riesgo para la salud deberían estar certificadas por la dependencia de salud ocupacional del entonces Instituto de Seguro Social - ISS, a través de investigación previa donde se considerara su habitualidad, equipos utilizados y la intensidad en la exposición, tal certificación fue obviada por Colpensiones al adoptarse el Sistema General de Pensión, conllevando una negativa para el acceso.

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

Por tal motivo, se considera importante la presenta ley, pues está encaminada a resolver las problemáticas descritas y así garantizar el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud del trabajador.

Por los honorables congresistas,

ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República

³ Ver: <https://www.portafolio.co/economia/evasion-pensional-en-trabajos-de-alto-riesgo-seria-de-7-billones-521572>

JORGE ENRIQUE ROBLEDO

Senador de la República

ALEXANDER LÓPEZ MAYA

Senador de la República

GERMÁN NAVAS TALERO

Representante a la Cámara

GUSTAVO PETRO

Senador de la República

MARÍA JOSÉ PIZARRO

Representante a la Cámara

GUSTAVO BOLIVAR

Senador de la República

WILSON ARIAS CASTILLO

Senador de la República

JORGE GÓMEZ

Representante a la Cámara

IVÁN CEPEDA CASTRO

Senador de la República

AÍDA AVELLA

Senadora de la República

DAVID RACERO

Representante a la Cámara

ANTONIO SANGUINO

Senador de la República

LEÓN FREDY MUÑOZ
Representante a la Cámara

FELICIANO VALENCIA
Senador de la República

ÓMAR RESTREPO
Representante a la Cámara

GRISELDA LOBO
Senadora de la República

VICTORIA SANDINO
Senadora de la República

JAIRO CALA
Representante a la Cámara

JULIAN GALLO
Senador de la República

LUIS ALBERTO ALBÁN
Representante a la Cámara

PABLO CATATUMBO
Senador de la República

CARLOS CARREÑO
Representante a la Cámara
