

Bogotá, D.C., 20 de abril 2022

**JAIRO HUMBERTO CRISTO**

**Presidente**

**Comisión Séptima Constitucional**

Cámara de Representantes

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al *Proyecto de Ley No. 377 de 2021 Cámara*, “*Por medio de la cual se establece la Prima Especial de Riesgo para los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, determinados en la presente ley*”

Cumpliendo con la designación y las instrucciones dispuestas por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, me permito, rendir informe de ponencia POSITIVA al *Proyecto de Ley No. 377 de 2021 Cámara*, “*Por medio de la cual se establece la Prima Especial de Riesgo para los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, determinados en la presente ley*”

Atentamente,

**OMAR DE JESÚS RESTREPO**

Representante a la Cámara

Coordinador Ponente

**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA**

Representante a la Cámara

Ponente

## CONTENIDO DE LA PONENCIA

### Tabla de contenido

I.	<u>Trámite Legislativo</u>	2
II.	<u>Objeto y Contenido del Proyecto</u>	3
	<u>Contenido del Proyecto Ley</u>	3
III.	<u>Marco legal</u>	8
IV.	<u>Justificación de la Iniciativa</u>	12
V.	<u>Consideraciones del Autor</u>	23
VI.	<u>Consideraciones del Ponente</u>	24
VII.	<u>Conceptos de la Entidades</u>	25
	<u>Concepto del Ministerio de Hacienda</u>	26
	<u>Concepto del Ministerio de salud</u>	27
	<u>Concepto del Ministerio de relaciones exteriores</u>	27
VIII.	<u>Pliego de modificación</u>	29
IX.	<u>Conflictos de interés</u>	34
X.	<u>Proposición</u>	35
XI.	<u>Texto propuesto</u>	36

## I. Trámite Legislativo

El proyecto de Ley 377 de 2021 fue radicado el día 16 de noviembre de 2021, por el Honorable Senador José Obdulio Gaviria Vélez, Alejandro Corrales Escobar, John Harold Suarez Vargas, Eduardo Emilio Pacheco Cuello y los Honorables Representantes a la Cámara Margarita María Restrepo Arango, Enrique Cabrales Baquero, Juan David Vélez Trujillo, Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Juan Manuel Daza Iguarán, Buenaventura León León, Nilton Córdoba Manyoma y José Vicente Carreño Castro. Fue publicado en la Gaceta Oficial No. 1689 de 2021. El día 24 de noviembre de 2021, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima designó como ponente para primer debate al suscrito Representante Omar de Jesús Restrepo Corra como coordinador y a la Representante Jennifer Kristin Arias Falla.

## II. Objeto y Contenido del Proyecto

El proyecto de ley No. 377 Cámara, busca establecer una Prima Especial de Riesgo para los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC), organismo civil de seguridad con jurisdicción en todo el territorio nacional, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, ya que, las actividades realizadas en el ejercicio de su deber funcional, legal y constitucional, evidencian la exposición a un alto y constante riesgo físico, biológico, biomecánico, psicosocial, locativo, accidentes de tránsito y público, lo cual supone una disminución de la expectativa de vida, teniendo en cuenta, además, que en el ejercicio de las funciones de policía judicial deben adelantar diferentes diligencias que ponen en riesgo su salud, vida e integridad.

La actividad migratoria es **un servicio público de primera necesidad** que se constituye como una **actividad de defensa** del Estado colombiano, y se ejercita permanentemente, con

el objetivo ejercer el control migratorio, de extranjería y la verificación migratoria de los extranjeros en territorio colombiano, así como la salida y el ingreso de los connacionales, entre otras actividades como el desarrollo de funciones de policía judicial orientadas a contrarrestar delitos de impacto estratégico relacionados con el tráfico de migrantes, la trata de personas, la falsedad de documentación de viaje mediante la cual se moviliza la delincuencia; tareas que para el caso de control migratorio implican además, el cumplimiento de jornadas diurnas y nocturnas en forma permanente, habitual e ininterrumpida. Adicionalmente, el deber de garantizar el servicio en Migración Colombia, implica la activación de procedimientos de movimientos de personal como reubicaciones o traslados en el territorio colombiano, que junto con las demás situaciones expuestas, ocasionan disgregación de los núcleos familiares, limitación en la participación de eventos recreativos, deportivos y culturales, afectación a la vida social, familiar, entre otros, que generan consecuencias negativas a nivel emocional, cognitivo y comportamental y a su vez contribuyen a la disminución de la expectativa de vida saludable.

### **Contenido del Proyecto Ley**

El artículo 1. Menciona el Objeto, se busca establecer una prima especial de riesgo para los servidores públicos pertenecientes a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, ya que, por motivos de las actividades realizadas en el ejercicio de su deber funcional, legal y constitucional, se encuentran expuestos a un alto y constante riesgo físico, biológico, psicológico y social.

El artículo 2. Define los siguientes conceptos:

- a) riesgo: es la probabilidad de que ocurra un suceso peligroso y la gravedad del daño que puede producirse, incluidas consecuencias que pueden manifestarse a largo plazo.
- b) actividad de alto riesgo: Aquella que afecte la salud del trabajador o disminuya su expectativa de vida saludable.

El artículo 3. Manifiesta la forma en que los servidores pertenecientes a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia recibirán la prima especial de riesgo:

a) para los empleados que ostenten cargos de Oficial de Migración y Agente de Migración tendrán derecho a que se les reconozca durante el año 140 días de la asignación básica diaria, pagaderos en cuatro (4) contados iguales con la nómina de los meses abril, julio y octubre y un último pago con la nómina del mes de enero del año siguiente.

b) para los empleados que ostenten cargos de Profesional de Migración, Agente de seguridad y Conductor Mecánico tendrán derecho a que se les reconozca durante el año 105 días de la asignación básica diaria, pagaderos en cuatro (4) contados iguales con la nómina de los meses abril, julio y octubre y un último pago con la nómina del mes de enero del año siguiente.

c) para los empleados que ostenten cargos de Profesional Especializado, Profesional Universitario, Técnico Administrativo, Auxiliar Administrativo y secretario ejecutivo tendrán derecho a que se les reconozca durante el año 70 días de la asignación básica diaria, pagaderos en cuatro (4) contados iguales con la nómina de los meses abril, julio y octubre y un último pago con la nómina del mes de enero del año siguiente.

Parágrafo 1. La prima de riesgo se liquidará de la siguiente manera

\*Entre el 01 de enero y el 31 de marzo, se pagará con la nómina de abril.

\*Entre el 01 de abril y el 30 de junio, se pagará con la nómina de julio

\*Entre el 01 de julio y el 30 de septiembre, se pagará con la nómina de octubre

\*Entre el 01 de octubre y el 31 de diciembre, se pagará con la nómina de enero del siguiente año.

Parágrafo 2. Si se da cambio de empleo, retiro del servicio o novedad administrativa que genere separación temporal del cargo, la prima de riesgo se liquidará de forma proporcional al tiempo efectivamente prestado.

El artículo 4. Naturaleza de la Prima, No constituirá factor salarial

El artículo 5. Vigencia.

### III. MARCO LEGAL

#### MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO QUE SUSTENTA EL RECONOCIMIENTO DE LA PRIMA ESPECIAL DE RIESGO

El reconocimiento de una Prima Especial de Riesgo para aquellas actividades que por su naturaleza implican el desarrollo de actividades que pueden generar graves afectaciones a la salud del trabajador, disminución en su expectativa de vida y en general un alto riesgo para su salud y seguridad personal, tienen sustento en los principios establecidos en los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo O.I.T., la Constitución Política y normas del ordenamiento jurídico interno, dentro de los cuales se encuentra ampliamente desarrollado y protegido el derecho a la salud, la seguridad y salud de los trabajadores, y las actividades de alto riesgo.

#### CONVENIOS INTERNACIONALES

Aunque existe un sinnúmero de instrumentos internacionales prohijados de la Organización Internacional del Trabajo como los convenios principales sobre la seguridad y salud en el trabajo, Colombia únicamente ha ratificado uno de estos tratados internacionales a saber:

**C161 - Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985** Este convenio prevé el establecimiento de servicios de salud en el ámbito de la empresa, a quienes se asignan funciones esencialmente preventivas y que son responsables de aconsejar al empleador, a los trabajadores y a sus representantes en la empresa acerca del mantenimiento de un ambiente de trabajo seguro y saludable.

La Ley 378 de 1997 (julio 9) Diario Oficial, No. 43.081, de 11 de julio de 1997 aprueba el "Convenio número 161, sobre los servicios de salud en el trabajo" adoptado por la 71 Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1985.

En consecuencia, la región latinoamericana hace lo propio desde la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que en 1999, mediante la Declaración de Cartagena de Indias, empieza a

proyectar un direccionamiento para impulsar integración política, económica, cultural y social procurando el mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes, intrínsecamente relacionado con la obtención de un trabajo decente, que culmina cuatro años después con la **Decisión 584 del 2004, la cual adopta el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo**, que refuerza la puesta en práctica o revisión de una política de prevención de riesgos laborales.

Lo anterior, sumado a los compromisos internacionales con los derechos a la seguridad social, al trabajo y a la salud, conduce a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) a que presente, en el 2006, la Declaración Iberoamericana sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y que al año siguiente exprese el Acuerdo de Voluntades, animando a promover la cultura de prevención de riesgos laborales y la gestión del trabajo decente.

La OISS, teniendo en consideración que los derechos a la vida, al trabajo y a la salud son consustanciales a la prevención de accidentes y enfermedades laborales, se adhiere al precepto de que “las políticas públicas en seguridad y salud en el trabajo se constituyen en el frente esencial para articular respuestas que coadyuven al bienestar de las personas que laboran”, emitiendo la Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2010-2013, que se acompañó de la creación del Observatorio Iberoamericano de Riesgos Profesionales, de la puesta en marcha del Sistema Armonizado de Indicadores de Siniestralidad (SIARIN) y de la **invitación a gobiernos de la región para establecer actuaciones prioritarias sobre sus sistemas, políticas y programas nacionales de SST**.

Lo anterior, junto con el Objetivo 8 de trabajo decente y crecimiento económico de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, fueron los impulsores de la II Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020, dirigida a la consecución de instrumentos técnicos y fórmulas concretas para progresar en el protagonismo de los agentes sociales y en el dialogo social; en la promoción de las políticas y programas nacionales de SST; fomentar la educación, la cultura preventiva, procesos de investigación, desarrollo e innovación sobre temas de SST, con el fin de promover la reducción de los riesgos laborales, accidentes, enfermedades y muertes en los lugares de trabajo y avanzar sustancialmente en la mejora del trabajo decente para todos los trabajadores de la región.

El que Colombia no se haya adherido al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores de OIT, el C-155 de 1981, no fue obstáculo para presentar en el 2001 su directriz nacional de SST, emanada de la Dirección de Salud Ocupacional y Riesgos Profesionales del Ministerio de la Protección Social, promulgando “La política pública para la protección en el mundo del trabajo”, que tuvo por objeto “convocar a la sociedad en su conjunto, para que de manera permanente, a través de procesos de participación, construcción colectiva, articulación, alianzas estratégicas y sinergia de recursos, se logre mejores condiciones en sus lugares de trabajo para la población económicamente activa del país como garantía de un derecho constitucional, calidad de vida y como aporte al proceso de paz”.

Es importante señalar que las políticas públicas orientadas a satisfacer las necesidades de los trabajadores de cara a los compromisos adquiridos por los Estados a la luz de los tratados internacionales, develan el interés y la necesidad de los gobiernos de desarrollar obligaciones frente a la comunidad internacional.

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA

El Artículo 53 de la Constitución Política define amplios principios básicos respecto de la responsabilidad del Estado frente a la clase trabajadora entre los cuales se cuentan la igualdad de oportunidades para los trabajadores; la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; la estabilidad en el empleo; la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; la primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad, entre otros que vislumbran la capacidad de Estado en su papel de Empleador de los servidores públicos, partiendo de una premisa de protección del trabajador frente a diferentes aspectos, entre los cuales necesariamente se colige la protección asociado a los riesgos derivados del empleo o de las actividades que desarrolla el empleado para lo cual ha expedido normas con fundamento en políticas supranacionales derivadas de tratados o convenios internacionales asociados a la seguridad y salud en el trabajo como las orientadas desde la Organización Internacional del Trabajo y la Comunidad Andina de Naciones – CAN, la Organización



Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), entre otras instrumentos multilaterales que se encuentran al mismo nivel que la Constitución conforme lo dispone su mismo artículo 93 con prevalencia en el orden interno.

La Comunidad Andina es una organización subregional con personería jurídica internacional constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú y compuesta por los organismos e instituciones del Sistema Andino de Integración, de la cual Colombia es país miembro, en la Decisión 584 adoptó el "Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo", mediante el cual se establecen las normas fundamentales en materia de seguridad y salud en el trabajo que sirven de base para la gradual y progresiva armonización de las leyes y los reglamentos que regulen las situaciones particulares de las actividades laborales que se desarrollan en cada uno de los Países Miembros, y que deberán servir al mismo tiempo para impulsar en tales países la adopción de directrices sobre sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo así como el establecimiento de un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo.

### **NORMAS ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNO**

El Decreto 1295 de 1994, en su artículo 2° consagra los objetivos generales del Sistema General de Riesgos Laborales y la promoción de la seguridad y salud en el trabajo y la prevención de los riesgos laborales, para evitar accidentes de trabajo y enfermedades laborales.

La Ley 1562 del 11 de julio de 2012 en su artículo 1° establece que el programa de salud ocupacional se entenderá como el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST.

Decreto 1443 del 31 de julio de 2014 por el cual se dictan disposiciones para la implementación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST).

### **ACUERDOS COLECTIVOS**

Por otra parte, en atención a la efectivización del derecho a la Negociación Colectiva contenido en el artículo 55 constitucional y en cumplimiento al Acuerdo Colectivo Estatal

No. 36 de 2017 “*Reconocimiento pensión de alto riesgo*”, suscrito entre el Gobierno Nacional y las Centrales Obreras, que literalmente señala:

ACUERDO 36. La Función Pública y los ministerios de Salud y Protección Social y del Trabajo acompañará a las siguientes entidades nominadoras: Ministerio de Defensa, Migración Colombia, INPEC, USPEC, Fiscalía, UNP, Agencia Nacional de Inteligencia, AEROCIVIL, DIAN, Migración Colombia, Medicina Legal, Bomberos y demás que lo soliciten, en los trámites y estudios requeridos para que la ocupación de sus servidores sea calificada, para efectos pensionales, como de alto riesgo, en los términos del Decreto ley 2090 de 2003 y las normas que lo modifiquen o adicionen, por considerar que la labor que desempeñan implica disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecutan, con ocasión de su trabajo.

Las gestiones se deberán adelantar en un término máximo de un año a partir de la firma del presente Acuerdo. Los sindicatos de cada una de las entidades nominadoras serán veedores del proceso. Si el resultado de los estudios es favorable desde el punto de vista técnico, jurídico, económico y operativo las entidades nominadoras los presentarán a las entidades competentes para su aprobación. En las discusiones se tendrá en cuenta la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones adoptada para Colombia CIUO 88AC y el Decreto 1563 de 2016.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público se compromete a darle celeridad a la solicitud presentada por la Unidad Nacional de Protección radicados bajo los números 1-2017043336 del 8 de junio de 2017, que reitera el No. 12014-010648 del 11 de febrero de 2014, para que su ocupación sea calificada como de alto riesgo para efectos pensionales, conforme a la Ley 860 de 2003.

Lo anterior evidencia el reconocimiento de la ejecución de actividades de alto riesgo por parte de los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, lo cual hace viable la solicitud de una Prima Especial de Riesgo.

## JURISPRUDENCIA

### **Naturaleza no salarial de la prima de riesgo**

La noción de salario comprende *“todo pago recibido del empleador que además de tener un propósito retributivo constituya un ingreso personal del funcionario y sea habitual”*, lo cual es importante tratándose de relaciones laborales de tipo legal y reglamentaria, *“pues para el empleado público, todo pago de NATURALEZA salarial, es decir, retributivo, habitual y que constituye parte del ingreso personal, debe considerarse salario para todos los efectos laborales (...).”* (ver Sentencia del 28 de septiembre de 2006, M.P. Jaime Moreno García, exp. 2004-0374.)

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado al precisar el concepto de salario expresó que *“(...) en términos generales, constituye salario todo lo que recibe el servidor público como retribución por sus servicios de manera habitual y periódica, sea cualquiera la denominación que se le de. Es decir, el salario es la consecuencia directa del derecho fundamental al trabajo y principio mínimo fundamental de ese derecho, al tenor del artículo 53 de la Carta, que consagra como tal, entre otros, la “remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la calidad y cantidad de trabajo.”* (Ver Consulta No. 1760 del 10 de agosto de 2006. MP. Luis Fernando Álvarez Jaramillo)

Las prestaciones sociales, por su parte, han sido establecidas por el legislador para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo. Estas pueden estar representadas por dinero, servicios u otros beneficios con los cuales se busca amparar las contingencias a que suele verse sometida la persona que labora al servicio de un empleador.

La Corte Suprema de Justicia las ha definido como aquello que debe el patrono al trabajador en dinero, especie, servicios u otros beneficios, por ministerio de la Ley, o por haberse pactado en convenciones colectivas o en pactos colectivos, o en el contrato de trabajo, o establecida en el reglamento interno de trabajo, en fallos arbitrales o en cualquier acto unilateral del patrono; para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo o con motivo de la misma. (Ver entre otras las sentencias 8347 de 30 de mayo de 1996, 30745 de 19 de agosto de 2009, 36108 de 25 de junio de 2009.)

De lo anterior emerge diáfano que tanto las prestaciones sociales como el salario surgen de los servicios subordinados que se prestan al empleador. No obstante devenir de una misma fuente, las dos tienen características que las diferencian, como que la prestación social no retribuye propiamente la actividad desplegada por el trabajador sino que cubre los riesgos, infortunios o necesidades a que se puede ver enfrentado.

También se diferencian en que las prestaciones sociales no nacen por criterios particulares y concretos, sino por aspectos generales en relación con todos los trabajadores o un grupo considerable de ellos, mientras que el salario sí se constituye frente a casos particulares y concretos, atendiendo un factor objetivo o subjetivo o ambos.

Cuando se hace referencia a un “factor objetivo”, según el Consejo de Estado, se alude a que el salario se instituye dependiendo de criterios de responsabilidad y/o complejidad del cargo o empleo, y subjetivo cuando para establecerlo se atienden circunstancias tales como la capacidad, nivel académico o experiencia del empleado (ver Sentencia del 15 de diciembre de 2011, MP Victor Hernando Alvarado Ardila, exp. 2001-02652)

En ese orden, y atendiendo los conceptos a los que se ha hecho alusión, la prima especial de riesgo corresponde a una prestación social, pues es concebida para los funcionarios de la Entidad que por el ejercicio de la función se encuentran más expuestos a situaciones de riesgo público, biológico, físico y psicosocial, los cuales contribuyen a un deterioro de su calidad de vida familiar y social, y consecuentemente una disminución de la expectativa de vida saludable, pero de ninguna manera retribuye los servicios prestados por el empleado público, sino que cubre los riesgos, infortunios o necesidades a que se enfrenta.

Adicionalmente debe tenerse en cuenta que en sentencia del 23 de enero de 2020, el CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Radicación número: 08001-23-33-000-2013-00610-01(0886-15) consideró que no es posible extender los efectos de la sentencia de unificación del 1.º de agosto de 2013 que determinó que la prima de riesgo percibida por los empleados del extinto DAS tenía un innegable carácter salarial e incluirla como factor para liquidar y pagar prestaciones, por cuanto no constituye un precedente de obligatorio cumplimiento en tanto que la prestación a

la que aludió la sentencia de unificación, fue exclusivamente la pensión de jubilación o la de vejez:

*“Por consiguiente, desde una óptica histórica y exegética se puede concluir que la voluntad del legislador siempre ha sido que la prima de riesgo no constituya factor salarial. Lo anterior, no obstante, la jurisprudencia de esta Corporación sostenga desde 2013 que la mentada prestación sí pueda ser catalogada como factor salarial, pero únicamente para efectos de determinar el ingreso base de cotización de la pensión de jubilación para aquellos servidores del extinto DAS que devengasen el factor en comento, es decir:*

- *La sentencia de unificación del 1.º de agosto de 2013 determinó que la prima de riesgo percibida por los empleados del extinto DAS tenía un innegable carácter salarial al hacer parte de la contraprestación directa a que tenían derecho por sus servicios prestados en los diferentes cargos de la entidad, según lo previsto en los Decretos 1137 y 2646 de 1994.*

- *Sin embargo, la providencia en cita solo hizo referencia a la posibilidad de incluir la prima de riesgo como factor salarial en el cómputo del IBC de la pensión de jubilación o de vejez de los servidores públicos que laboraban en el Departamento Administrativo de Seguridad. Ello se advierte al sostenerse que la finalidad de la unificación jurisprudencial en dicha ocasión consistía en:*

*«[...] unificar criterios en torno al asunto específico de la prima de riesgo de los servidores del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, como factor para el reconocimiento de las pensiones de jubilación o de vejez de quienes sean sujetos del régimen de transición pensional, la Sala en esta ocasión se permite precisar que dicha prima sí debe ser tomada en cuenta para los fines indicados. [...]*» (Subrayado de la Sala)

- *En ese sentido, la prestación a la que aludió la sentencia de unificación, se reitera, fue la pensión de jubilación o la de vejez, prestación que difiere del auxilio de cesantía, respecto del cual el legislador determinó taxativamente los factores salariales bajo los cuales se debe liquidar.*

- *A su vez, el auxilio de cesantía no fue objeto de estudio en la sentencia de unificación de 2013, motivo por el cual no puede extenderse la interpretación efectuada por esta Corporación a una prestación diferente, aun cuando ambas, pensión de jubilación y*

*cesantías, estuviesen reguladas por la misma norma en cuanto a los factores para su liquidación según se observa del contenido del artículo 18 del Decreto 1933 de 1989.*

*En ese orden de ideas, para la subsección no es posible extender los efectos de la sentencia de unificación jurisprudencial del 1.º de agosto de 2013 en la forma pretendida por el demandante, esto es, incluir la prima de riesgo como factor para liquidar y pagar el auxilio de cesantías, por cuanto se trata de prestaciones diferentes. Aunado a ello, conforme se estudió en precedencia la sentencia en cita no constituye un precedente de obligatorio cumplimiento para efectos de la forma en que deben reconocerse y pagarse las cesantías a quienes laboraron en el suprimido Departamento Administrativo de Seguridad.”*

### **Marco jurisprudencial cotización especial en alto riesgo**

Sentencia C093/2017: LIMITE ESTABLECIDO PARA TENER DERECHO A PENSIONES ESPECIALES POR ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO-No desconoce el Acto Legislativo 1 de 2005, ni derechos adquiridos o expectativas legítimas, en la medida en que el Constituyente no estableció una vigencia indefinida de dicho régimen especial.

*“7.3. En efecto, tal como se explicó en la sentencia C-651 de 2015, el plazo previsto en el Acto Legislativo para la expiración de los regímenes pensionales exceptivos y especiales, a saber, el 31 de julio de 2010, no comprendía las reglas diferenciales para las pensiones para las actividades de alto riesgo. Esto, en la medida en que la desaparición progresiva se dispuso únicamente para los regímenes que se apartaban del esquema económico previsto en la Ley 100 de 1993, bien sea en su modalidad de prima media con prestación definida, o bien sea en su modalidad de ahorro individual, y que además, al apartarse de este modelo económico, afectaban la sostenibilidad del sistema pensional. En contraste, las reglas diferenciales para las pensiones de alto riesgo se enmarcan perfectamente dentro de la lógica general del sistema pensional de la Ley 100 de 1993, y especialmente en el régimen de prima media con prestación definida, y además, la previsión de una edad temprana de jubilación y unas reglas menos exigentes en cuanto al número mínimo de semanas de cotización para obtener el derecho pensional, tienen como contrapartida una mayor contribución al sistema, por lo cual, tampoco se afecta la sostenibilidad del sistema. Así las cosas, la Corte concluyó en su momento que las reglas previstas en el Acto Legislativo 01 de*

*2005, que disponían la eliminación progresiva de los regímenes pensionales especiales, no se extendían a las reglas para las pensiones para actividades de alto riesgo.”*

(...)

*“Por el contrario, una aproximación literal, contextual, histórica y teleológica del Acto Legislativo 01 de 2005 permite excluir la línea hermenéutica acogida por el demandante, en el sentido de que allí se ordena al legislador, de manera tácita, la mantener vigencia de las reglas diferenciales para las pensiones de alto riesgo.”*

Sentencia T315/2015.

*“8. Conclusión. Una persona que realizó durante gran parte de su vida laboral una labor clasificada como de alto riesgo (minería en socavón) y que reúne los requisitos consagrados en el Decreto 2090 de 2003[95], en cuanto tiene más de cincuenta y cinco (55) años y cotizó más de setecientas (700) semanas por concepto de dicho oficio, tiene derecho a obtener el reconocimiento y el pago de la pensión de vejez. En esta medida, un fondo de pensiones y cesantías que niega esta prestación a quien acredita tales condiciones bajo el argumento de que sus empleadores no realizaron el aporte adicional que les ordena el artículo 5° del mencionado Decreto, y que afirma con base en lo anterior que a esa persona le son aplicables los requisitos previstos en el régimen pensional común, consagrado en la Ley 100 de 1993 y en la Ley 797 de 2003, vulnera su derecho fundamental a la seguridad social, toda vez que si el empleador no canceló la cotización especial, la administradora de pensiones debe asumir tal obligación por no utilizar las facultades que le ha otorgado la ley para cobrar tales sumas.*

*Por todo lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional revocará el fallo proferido en única instancia por el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cali, Valle del Cauca, el primero (1°) de septiembre de dos mil catorce (2014), en el proceso de tutela iniciado por el señor Carlos Alberto Murillo Reyes contra Colpensiones, donde se le negó el amparo solicitado por considerar que dicha entidad no amenazó ni vulneró sus derechos fundamentales. En su lugar, tutelaré su derecho fundamental a la seguridad social y le concederé el amparo que reclama. En este sentido, y como medida de carácter definitivo, la Sala ordenará el pago y el reconocimiento de la*



*pensión de vejez a partir del nueve (9) de enero de dos mil trece (2013), sin perjuicio de las mesadas pensionales ya causadas y prescritas [96], por ser ese el momento en que el accionante le solicitó por primera vez a Colpensiones que le aplicara el régimen especial para actividades de alto riesgo, y por ser esa la fecha desde la cual adquirió el derecho.”*

Así las cosas, el reconocimiento y pago de la cotización en alto riesgo no efectuado ante el sistema general de pensiones, no es imputable al empleado por cuanto corresponde a empleador.

#### **IV. Justificación de la Iniciativa**

##### **CLASIFICACIÓN ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES.**

De conformidad con el artículo 25 del Decreto 1295 de 1994, la Administradora de Riesgos Laborales efectuó la clasificación de la actividad económica principal de la entidad teniendo en cuenta lo consistente en:

**ARTICULO 25. CLASIFICACIÓN DE EMPRESA.** Se entiende por clasificación de empresa el acto por medio del cual el empleador clasifica a la empresa de acuerdo con la actividad principal dentro de la clase de riesgo que corresponda y aceptada por la entidad administradora en el término que determine el reglamento.

Cuando una misma empresa tuviese más de un centro de trabajo, podrá tener diferentes clases de riesgo, para cada uno de ellos por separado, bajo una misma identificación, que será el número de identificación tributaria, siempre que exista diferenciación clara en la actividad que desarrollan, en las instalaciones locativas y en la exposición a factores de riesgo ocupacional.

A su vez, respecto de las tablas de clasificación de empresa se establecen cinco clases de riesgo y que para la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia según las actividades económicas efectuadas presenta tres (3) clases de riesgo (I, IV y V), relacionados a continuación:



Actividad Económica Principal		Código Decreto 1607	Clase de Riesgo
Principal	Empresas dedicadas a actividades ejecutivas de la administración pública en general incluye ministerios, órganos, organismos y dependencias administrativas en los niveles central, regional y local	175101	I
Centros de Costos	Empresas dedicadas a actividades de investigación y seguridad incluye solamente servicios de vigilancia privada	4749202	IV
	Empresas dedicadas a actividades de la policía y protección civil incluye el cuerpo de bomberos	5752401	V

### IDENTIFICACIÓN DE LOS PELIGROS Y LA VALORACIÓN DE LOS RIESGOS.

En varios lugares geográficos del territorio colombiano la única autoridad permanente es Migración Colombia, exponiéndose de manera permanente a situaciones potencialmente peligrosas en cuanto a orden a público, razón por la cual en sitios como Paraguachón, que es el punto de frontera con Venezuela en la Guajira, los funcionarios deben trabajar con elementos de protección personal como chalecos antibalas como consecuencia del nivel de riesgo al que están expuestos.

Entonces, la ejecución de las funciones asignadas a los funcionarios influye en la calidad de vida de los mismos, afectando su salud física, mental y emocional, además de generar un impacto en su condición extra laboral, tanto a nivel familiar como social, toda vez que a nivel mental y emocional les genera presencia de síntomas de ansiedad y depresión, delirios de persecución, agotamiento emocional, alteraciones en el estado de ánimo, desmotivación y falta de concentración, angustia y temor a represalias y amenazas, distanciamiento emocional

y cansancio por monotonía. A nivel físico, el ejercicio de las funciones asignadas produce efectos como trastornos de sueño, problemas gastrointestinales, exposición a riesgo biológico, morbilidad osteomuscular, dermatitis y espasmos musculares. Por último, también se producen efectos a nivel social y familiar por el aislamiento social como medida de prevención y protección, reducción del tiempo y calidad de la interacción y fortalecimiento de la relación familiar, temor por la seguridad de la familia, prevención de transmitir enfermedades al estar expuestos a riesgo biológico, la disposición de turnos y el requerimiento de traslados a sitios de control lejanos a la familia genera dificultades por desarraigo y problemas de comunicación.

A su turno y de acuerdo con la identificación de peligros y valoración de riesgos realizada mediante la metodología GTC-45<sup>1</sup> actividad que fue ejecutada por la Coordinación de Bienestar Social y Salud Ocupacional de la entidad con la asesoría del ARL, se han identificado peligros a los cuales los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia se han visto expuestos dentro de las actividades laborales, como lo son:

#### **Riesgo Biológico:**

Los funcionarios de la entidad deben manipular los documentos suministrados por los ciudadanos los cuales presentan sustancias desconocidas, avanzado deterioro e incluso algunos ciudadanos guardan el pasaporte en las partes íntimas.

Durante la atención de los ciudadanos, los funcionarios deben entrar en contacto con personas que pueden estar contagiados de virus COVID - 19, TUBERCULOSIS, AH1N1 u otras enfermedades transmisibles por el aire, incluso se han presentado eventos donde ciudadanos expulsan saliva o tosen sobre los funcionarios o han generado mordeduras.

#### **Riesgo Biomecánico:**

Por las actividades que se desarrollan en la entidad, los funcionarios deben cumplir turnos de doce (12) horas laborales continuas manteniendo posturas prolongadas las cuales dependiendo de la sede de trabajo se desarrollan de pie o sentados; así mismo, se realizan

---

<sup>1</sup> INCONTEC, Guía Técnica GTC Colombiana 45, diciembre de 2010.

movimientos repetitivos al digitar y sellar los documentos de viaje, resaltando que dentro de la entidad se encuentran diversos casos por desórdenes musculoesqueléticos, los cuales han sido calificados de origen laboral y otros se encuentran en estudio, como por ejemplo:

- ✓ Síndrome del túnel del carpo,
- ✓ Epicondilitis,
- ✓ Tendinitis,
- ✓ Síndrome de manguito rotador,
- ✓ Trastornos de disco cervical, entre otras enfermedades.

#### **Riesgo Condiciones de Seguridad (locativos):**

Para dar cumplimiento a las funciones de Control Migratorio y Verificación Migratoria los funcionarios deben transitar por superficies en mal estado o irregulares al tener que visitar zonas urbanas o rurales, donde se han presentado lesiones que implican esguince de tobillo, contusiones en mano, rodilla, glúteos, traumatismos en espalda entre otras.

#### **Riesgo Condiciones de Seguridad (accidentes de tránsito):**

Los funcionarios de la entidad deben realizar desplazamientos nacionales e internacionales en vehículos (moto, lanchas, camionetas, aviones etc.) de la entidad o contratados por la misma donde se han presentado accidentes de tránsito por las condiciones de la vía, acciones humanas o altercados con ciudadanos.

#### **Riesgo Condiciones de Seguridad (público):**

Los funcionarios de la entidad están interactuando constantemente con usuarios que pueden tomar diferentes actitudes frente a la información recibida, se han presentado situaciones de agresiones físicas y verbales hacia los funcionarios, así como atentados a sedes en fronteras, vehículos de la entidad y funcionarios, incluso en algunas sedes de trabajo ha sido necesario el acompañamiento de las Fuerzas Militares y Policía Nacional; así como, el suministro de chalecos antibalas, barreras protectoras y dotación de armas no letales para salvaguardar la vida e integridad de los servidores públicos.

Así mismo, dentro de las funciones de la entidad se encuentra policía judicial, esta actividad implica investigación y participación en operativos donde los funcionarios se encuentran expuestos a agresiones físicas, con armas corto-pulsantes o de fuego.

### **Riesgo Condiciones de Seguridad (trabajo en alturas):**

Los funcionarios adscritos a los Puestos de Control Migratorio PCM marítimos deben realizar esta actividad en buque para lo cual se deben desplazar hacia altamar y ascender a los buques mediante escaleras tipo cuerda, para esta actividad no es posible el uso de equipos de protección contra caídas debido a que se corre el riesgo de que los funcionarios se enreden y no puedan ascender ágilmente pudiendo ser atrapados por la marea alta.

(Cursos de salvamento acuático)

### **Riesgo Psicosocial (trabajo por turnos y nocturno):**

Dada la misión de la entidad, es necesario prestar el servicio de manera habitual y continua las veinticuatro (24) horas del día, por lo tanto, los funcionarios deben realizar turnos de 12 horas laborales, para lo cual, la entidad ha realizado una serie de actividades en pro de evitar situaciones por riesgo psicosocial como lo son: programa de prevención efectos de turnos y fatiga, aplicación de batería de riesgo psicosocial, encuesta de clima, programa de vigilancia epidemiológica psicosocial; sin embargo, actualmente la entidad se encuentran una serie de enfermedades en estudio de calificación de origen, como ejemplo:

- ✓ Trastornos de Ansiedad,
- ✓ Depresión,
- ✓ Burnout,
- ✓ Trastornos de sueños entre otros.

Adicionalmente, si analizamos detenidamente las consecuencias silenciosas de las actividades como el trabajo nocturno ininterrumpido, permanente y habitual, encontraremos efectos asociados a la turnicidad, apnea del sueño, estrés laboral, riesgos neurológicos, perjuicios psicosociales, enfermedades derivadas de complicaciones gástricas, colon, entre otras afectaciones a la salud y seguridad del trabajador que develan un deterioro progresivo;

sobre el cual el empleado debe realizar frecuentemente gastos económicos que generalmente no están ampliamente cubiertos por el sistema de salud, toda vez que se ve abocado a la expedición de licencias de enfermedad o incapacidades que no son cubiertas por el empleador y que generan afectaciones al patrimonio del trabajador; así como para evitar las incapacidades se ve obligado al gasto de tratamiento particulares que obligan la implementación de dietas, consumo de alimentos especiales y adquisición de medicamentos específicos. En igual sentido, las consecuencias del trabajo en jornada nocturna y la escasa interrelación con su núcleo familiar propician otros factores de estrés en el trabajador que perjudican su entorno comunicacional y que pueden acrecentar sus patologías. De otro lado, respecto a otros factores de riesgo como el riesgo público y riesgo biológico están plenamente identificados a lo largo de la justificación del presente proyecto.

### **DISPOSICIONES Y LINEAMIENTOS EN MATERIA DE SEGURIDAD.**

En vista de las acciones delictivas o que afectan el orden público a nivel nacional, el Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, expidió la Directiva 029 del 27 de octubre de 2017, por medio de la cual se establecieron procedimiento de prevención, reacción y evaluación de situaciones con las cuales se pueda poner en riesgo la integridad física de los funcionarios de Migración Colombia, con el ánimo de anticipar, controlar o mitigar cualquier acción y, por ende, dar herramientas a cada uno de los funcionarios sobre el cómo actuar en determinadas situaciones en donde se encuentren en riesgo.

Dentro de la Directiva 029 de 2017, se disponen recomendaciones e instrucciones específicas con la finalidad de que fueran adoptadas en las diversas actividades laborales o personales, designando responsabilidad frente a diversas situaciones en su entorno, que permitieran reducir los índices de riesgo en las actuaciones misionales y administrativas.

De tal manera, dispuso medidas de seguridad para circunstancias en las cuales los funcionarios se vieran enfrentados a circunstancias en las cuales se presenten disparos o explosión en lugares abiertos, cubiertos o inmuebles, y cuando los mismos se presenten cerca en un desplazamiento vehicular.

Adicionalmente, dictó instrucciones de seguridad personal, de las cuales se resaltan las siguientes: (i) los funcionarios deberán emplear rutas alternas en los desplazamientos a los

lugares de residencia y viceversa, (ii) el uso de elementos, prendas, placas de identificación, entre otros elementos de servicio institucional, sólo deben ser utilizados en sus lugares de trabajo y para el mismo, nunca para tareas o actividades personales ni en horarios no laborales, (iii) en caso de recibir amenazas, en primer lugar dé aviso a su jefe inmediato, responsable de seguridad en la entidad y adelante el trámite de denuncia ante las autoridades competentes, entre otras. También estableció como obligatorio el uso del chaleco antibalas para todos los funcionarios que asistieran al lugar donde se esté atendiendo al público y mucho más si esta atención es fuera de las instalaciones de la entidad, elemento que debe usado de manera permanente durante el tiempo de servicio.

De manera semejante, con ocasión a los hechos vandálicos presentados, para el 27 de mayo de 2021 la Secretaría General de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, expidió a las subdirecciones, jefes de área, directores regionales y funcionarios de la entidad una directriz con recomendaciones generales frente a hechos vandálicos y uso de distintivos que puedan alterar o impactar en la integridad de los funcionarios a fin de velar por la seguridad y protección del personal y las instalaciones.

Según lo expuesto anteriormente, se logra evidenciar que los funcionarios 7 de la entidad se encuentran altamente expuestos a situaciones de riesgo público, biológico, físico y psicosocial, los cuales contribuyen a un deterioro de su calidad de vida familiar y social, y consecuentemente una disminución de la expectativa de vida saludable. Por tanto, la labor realizada por los funcionarios de la entidad es de alto riesgo, suponiendo para ellos un desgaste a nivel físico, mental y emocional, y a nivel extralaboral en su ambiente familiar y social.

## **V. Consideraciones del Autor**

1. Aunque no encontremos dentro del ordenamiento jurídico vigente, una disposición expresa que reconozca protección al empleado de Migración Colombia por el alto riesgo de disminución de su expectativa de vida generado por el ejercicio de las funciones de sus cargos, si analizamos detenidamente las consecuencias descritas en el presente documento podemos evidenciar que estos trabajadores merecen un tratamiento diferencial para alcanzar la efectiva materialización de las garantías inherentes a la ejecución de cualquier actividad laboral.

2. Si bien es cierto que la gran mayoría de las normas anteriormente citadas se refieren al espectro del derecho a la pensión de vejez, las mismas proporcionan un argumento sólido, en tanto permiten inferir que los funcionarios que cumplen funciones permanentes de control, verificación migratoria y policía judicial y demás, están expuestos a un alto riesgo. Así las cosas, dado que el factor de exposición al alto riesgo es el motivo principal por el que se solicita la pensión de vejez, aunado al antecedente del reconocimiento de la Prima a los funcionarios del DAS, quienes cumplían funciones sustancialmente similares a las de los funcionarios de la UAEMC, solicitamos en virtud del principio de igualdad, reconocer una prima de riesgo para los funcionarios que cumplen actualmente funciones de este tipo.
3. El alto riesgo se constituye por diversas variables que incluyen la exposición a las amplias jornadas de trabajo nocturnas de doce (12) horas, las cuales generan la disminución en la calidad de vida de los trabajadores, así como las inclemencias ambientales que padecen los trabajadores en los puestos de control migratorio fronterizos, las constantes agresiones en los procedimientos de verificación migratoria y el desarrollo de las funciones de policía judicial que incluyen el manejo de armas y operativos judiciales, el alto riesgo en el servicio de custodia en cuanto a las expulsiones y deportaciones que se realizan con personas de gran peligrosidad y el control que se ejerce en las salas transitorias migratorias, así como, la captura y judicialización de bandas organizadas delincuenciales frente a delitos de trata y tráfico de personas.

## **VI. Consideraciones del Ponente**

El proyecto de ley 377 de 2021 pretende crear una prima especial para los servidores públicos que prestan sus servicios en la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia en razón a los múltiples riesgos a los que se ven expuestos, esto es, riesgos físicos, biológicos, psicosociales y sociales.

Sin embargo, a juicio del ponente y bajo un criterio de igualdad respecto de otros servidores públicos, se propone ampliar dicha prima a quienes prestan sus servicios en el Ministerio de Defensa Nacional, Inpec, Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Protección,

Agencia Nacional de Inteligencia, Aeronáutica Civil, Dian, Medicina Legal y Bomberos pues en estas otras actividades los riesgos físicos, biológicos, psicosociales y sociales también se encuentran presentes dada la naturaleza de los oficios y actividades que allí se desempeñan.

Es importante señalar que en el marco de la negociación colectiva en el sector público, las centrales obreras han incluido en sus peticiones que los servidores de estas entidades puedan tener acceso a las condiciones especiales de pensión por alto riesgo señaladas en el Decreto 2090 de 2003 sin que exista un efectivo cumplimiento de los puntos acordados con las organizaciones sindicales.

Y es precisamente el incumplimiento del Estado Colombiano a los acuerdos con distintos actores, como por ejemplo, con las organizaciones sindicales el que motiva que mediante una iniciativa legislativa de esta naturaleza se reconozca una prima especial para compensar el riesgo en la salud física y mental de los servidores de estas entidades.

Al día de hoy los acuerdos alcanzados en el año 2017 sobre la inclusión de estos servidores públicos para acceder a la pensión especial de alto riesgo se ha incumplido pues no existe decreto alguno por el cual se cumplan dichos acuerdos o en donde se haya actualizado el listado de actividades de alto riesgo de que trata el Decreto 2090 de 2003 .

Estos incumplimientos del Estado con los sindicatos en el escenario de la negociación del sector público ha conllevado a que nuevamente la Confederación Sindical Internacional<sup>2</sup> catalogue a Colombia dentro de los 10 peores países para los trabajadores por el asesinato y violencia contra sindicalistas, desconocimiento del derecho de negociación colectiva en cuanto a la posibilidad de negociar y al cumplimiento de lo pactado, limitación al derecho de huelga, entre otros graves indicadores que rajan al país en el escenario internacional sobre el cumplimiento, promoción y respeto por los derechos humanos sindicales.

---

<sup>2</sup> Disponible en: [ITUC\\_GlobalRightsIndex\\_2021\\_ES-1-final.pdf \(mutualcdn.com\)](https://www.mutualcdn.com/ITUC_GlobalRightsIndex_2021_ES-1-final.pdf)



## **VII. Conceptos de las Entidades**

### **Concepto del Ministerio de Hacienda**

El Ministerio de Hacienda emite concepto de impacto fiscal, de acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa legislativa, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia cuenta con una planta de personal que asciende a 1448 personas. Al respecto, se hace la aclaración que mediante el decreto 1744 del 16 de diciembre de 2021 ya se efectuó una modificación a esta planta, creando 150 empleos nuevos para los cargos de profesional especializado, profesional universitario, oficiales de migración y agentes de seguridad, de manera que la entidad cuenta actualmente con 1598 cargos.

de acuerdo al concepto de impacto fiscal, sea lo primero señalar lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 150 y 154 de la Constitución Política, a saber:

“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.(...)” (negrilla fuera de texto)

“ARTICULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150 (...)” (Subraya y negrilla fuera de texto)

teniendo en cuenta lo anterior, los proyectos de ley que se tramitan en el congreso de la república relacionados con la determinación de la estructura administrativa nacional es de exclusiva potestad del Gobierno Nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control , así como también regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras (...)" (Negrilla fuera de texto).

Por lo anterior, en caso de insistir en el trámite legislativo de la iniciativa del asunto, corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

Es necesario recordar que en atención a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019, las modificaciones a los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrán afectar programas y servicios esenciales a cargo de la respectiva entidad, y deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo Sector, y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011. De esta manera, la iniciativa debe ajustarse a lo determinado en el artículo 2 del Decreto 371 de 2021, así como las Directivas Presidenciales sobre gastos de personal, que en términos generales establecen que las modificaciones de planta deberán realizarse a costo cero.

Adicionalmente, el artículo 14 de la Ley 2159 de 20218, correspondiente a la Ley Anual de Presupuesto aprobado para la vigencia 2022, consagra que cualquier modificación a las plantas de personal requerirá la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, previo concepto o viabilidad presupuestal de esta Cartera Ministerial.

Igualmente, es preciso mencionar que la Ley 2155 de 20219, de iniciativa del Gobierno nacional, incluye en el título III el Plan de Austeridad y Eficiencia en el Gasto Público, en el que se contemplan cuatro puntos relevantes y que deben ser tenidos en cuenta con el fin de lograr uno de los ahorros más importantes que ha buscado la Nación en los últimos años. En primer lugar, se limita el crecimiento de la burocracia, y se mantiene la capacidad adquisitiva de los trabajadores públicos. En segundo punto, se restringen los cambios en la planta de

personal y se congelan las vacantes. En tercer lugar, se busca establecer límites de gastos en bienes y servicios del sector público. En cuarto lugar, se busca controlar los contratos de prestación de servicios, salvo aquellos que sean esenciales para el funcionamiento de las entidades.

Así las cosas, la implementación de los artículos analizados; en primer lugar, podrían incurrir en vicios de inconstitucionalidad al encontrarse dentro de la esfera de las iniciativas normativas del gobierno nacional; en segundo lugar, representan un costo adicional que no está contemplado en los presupuestos de las entidades involucradas lo que implica un impacto negativo en el Presupuesto General de la Nación; y finalmente, el proyecto de ley en los términos actuales, podría implicar costos fiscales que, conforme a lo previsto en el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021 contravía la política de estado relacionada con la austeridad en el gasto público.

Se advierte que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe 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 respectivo financiamiento.

### **Concepto del Ministerio de Salud y Protección Social**

se formulan las siguientes observaciones:

Según su Objeto; la propuesta busca establecer una “prima especial de riesgo” para los servidores públicos pertenecientes a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en razón a que, por motivos de las actividades realizadas en el ejercicio de su deber funcional, legal y constitucional, se encuentran expuestos a un alto y constante riesgo físico, biológico, psicológico y social.

este ministerio advierte que el proyecto de ley no interviene con el Sistema de Seguridad Social pues si bien se hace alusión a “actividad de alto riesgo”, la prima que pretende otorgarse durante el año, es el reconocimiento de un número determinado de días de la

asignación básica diaria, que se pagaría a los servidores que desempeñan cargos descritos en el artículo 3°.

Este Ministerio se abstiene de emitir concepto de fondo, toda vez que los contenidos del proyecto de ley escapan a la órbita de sus competencias; no obstante se estima que las entidades llamadas a pronunciarse son el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### **Concepto Ministerio de Relaciones Exteriores**

En un breve concepto, la cancillería concluye, sin que esto signifique una oposición al proyecto que:

*Por lo anterior, del estudio realizado del proyecto de Ley, considera el Ministerio de Relaciones Exteriores, es inviable desde el ámbito jurídico lo que eventualmente afectaría a futuro su constitucionalidad. No obstante, el gobierno Nacional, podrá autorizar o coadyuvar esta iniciativa legislativa de acuerdo con el parágrafo del artículo 142 de la Ley 5, “por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes” a través del sector administrativo que tenga relación con el tema laboral de administración pública.*

Se desprende del análisis de la Cancillería que si bien, en materia laboral publica la delimitación de salarios es de competencia exclusiva del ejecutivo, según la norma constitucional, es posible y viable que antes de los debates de plenarias, este tipo de proyectos tengan aval del Gobierno Nacional.

### VIII. Pliego de modificación

Texto radicado	Texto propuesto para primer debate	Justificación
<p><i>Artículo 1. Objeto. La presente iniciativa de ley busca establecer una Prima Especial de Riesgo para los servidores públicos pertenecientes a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, organismo civil de seguridad con jurisdicción en todo el territorio nacional, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, ya que por motivos de las actividades realizadas en el ejercicio de su deber funcional, legal y constitucional, se encuentran expuestos a un alto y constante riesgo físico, biológico, psicológico y social.</i></p>	<p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente iniciativa de ley busca establecer una Prima Especial de Riesgo para los servidores públicos pertenecientes a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, <u>Ministerio de Defensa Nacional, Inpec, Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Protección, Agencia Nacional de Inteligencia, Aeronáutica Civil, Dian, Medicina Legal y Bomberos,</u> ya que por motivos de las actividades realizadas en el ejercicio de su deber funcional, legal y constitucional, se encuentran expuestos a un alto y constante riesgo físico, biológico, psicológico y social.</p>	<p>Se amplía la cobertura del Objeto de este artículo, generando una prima especial de riesgo para muchos más servidores públicos de los que traía establecido el articulado, teniendo en cuenta que estos mismos debido a las actividades que realizan se encuentran expuestos a altos riesgos físicos, biológicos, psicológicos y sociales.</p> <p>En el marco de la negociación colectiva en el sector público, las centrales obreras han incluido en sus peticiones que los servidores de estas entidades puedan tener acceso a las condiciones especiales de pensión por alto riesgo señaladas en el Decreto 2090 de 2003 sin que exista un efectivo cumplimiento de los puntos acordados con las organizaciones sindicales.</p>

<p><b>Artículo 2.</b> <i>Definiciones. Para efectos de la presente ley entiéndase por:</i></p> <p>a) <i>Riesgo: Es la combinación de a) la probabilidad de que ocurra un suceso peligroso y b) la gravedad del daño que puede producirse, incluidas consecuencias que pueden manifestarse a largo plazo.</i></p> <p>b) <i>Actividad de alto riesgo: Aquella que afecte la salud del trabajador o disminuya su expectativa de vida saludable, independiente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo.</i></p>	<p><b>Artículo 2.</b> Definiciones. Para efectos de la presente ley entiéndase por:</p> <p>a) Riesgo: Es la combinación de a) la probabilidad de que ocurra un suceso peligroso y b) la gravedad del daño que puede producirse, incluidas consecuencias que pueden manifestarse a largo plazo.</p> <p>b) Actividad de alto riesgo: Aquella que afecte la salud del trabajador o disminuya su expectativa de vida saludable, independiente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p><i>Artículo 3. Prima especial de riesgo. La prima especial de riesgo para los servidores públicos pertenecientes a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia se pagará así:</i></p> <p>a) <i>A Los empleados de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia que ostenten los cargos de Oficial de Migración y Agente de Migración tendrán derecho</i></p>	<p><b>Artículo 3.</b> Prima especial de riesgo. La prima especial de riesgo para los servidores públicos pertenecientes a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, Inpec, Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Protección, Agencia Nacional de Inteligencia, Aeronáutica Civil, Dian, Medicina Legal y Bomberos se pagará así; tendrán</p>	<p>Se modifica la redacción principal del artículo 3, de tal manera que la prima especial de riesgo que propone este proyecto de ley, pueda cubrir un número más amplio de servidores públicos, toda vez que aunque tenga una buena intención este proyecto legislativo, al generar garantías laborales para un grupo determinado de servidores públicos, se queda corto en el alcance del articulado.</p>

<p><i>a que se les reconozca durante el año 140 días de la asignación básica diaria, pagaderos en cuatro (4) contados iguales con la nómina de los meses abril, julio y octubre de la respectiva vigencia y un último pago con la nómina del mes de enero del año siguiente.</i></p>	<p>derecho a que se les reconozca durante el año, 30 días de la asignación básica diaria, pagaderos en (4) contados iguales con la nómina de los meses abril, julio y octubre de la respectiva vigencia y un último pago con la nómina del mes de enero del año siguiente.</p>	<p>Así mismo, se modifican los parágrafos, estableciendo entonces una prima especial de riesgo, que será reconocida durante el año, con 30 días de la asignación básica diaria, pagaderos en los mismos términos que había establecido el proyecto legislativo.</p>
<p><i>b) A Los empleados de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia que ostenten los cargos de Profesional de Migración, Agente de seguridad y Conductor Mecánico tendrán derecho a que se les reconozca durante el año 105 días de la asignación básica diaria, pagaderos en cuatro (4) contados iguales con la nómina de los meses abril, julio y octubre de la respectiva vigencia y un último pago con la nómina del mes de enero del año siguiente.</i></p>	<p>Parágrafo 1: La prima de riesgo se liquidará de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de marzo, se liquidará con la nómina de abril.</li> <li>2. El periodo comprendido entre el 01 de abril y el 30 de junio, se liquidará con la nómina de julio.</li> <li>3. El periodo comprendido entre el 01 de julio y el 30 de septiembre, se liquidará con la nómina de octubre.</li> </ol>	<p>Se justifica la anterior modificación; atendiendo a las solicitudes emanadas de las negociaciones colectivas realizadas por los servidores públicos anteriormente mencionados, también es importante agregar que esta solicitud deviene del principio de igualdad para los trabajadores, y este proyecto de ley podría beneficiar un número más amplio de servidores públicos, teniendo en cuenta los conceptos de riesgo, salud y seguridad en el trabajo.</p>
<p><i>c) A los empleados de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia que ostenten los cargos de Profesional Especializado, Profesional Universitario, Técnico Administrativo, Auxiliar</i></p>	<p>4. El periodo comprendido entre el 01 de octubre y el 31 de diciembre, se liquidará con la nómina de enero del siguiente año.</p>	



<p><i>Administrativo y Secretario Ejecutivo tendrán derecho a que se les reconozca durante el año 70 días de la asignación básica diaria, pagaderos en cuatro (4) contados iguales con la nómina de los meses abril, julio y octubre de la respectiva vigencia y un último pago con la nómina del mes de enero del año siguiente.</i></p> <p><i>Parágrafo 1: La prima de riesgo se liquidará de la siguiente manera:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <i>El periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de marzo, se liquidará con la nómina de abril.</i></li> <li>● <i>El periodo comprendido entre el 01 de abril y el 30 de junio, se liquidará con la nómina de julio.</i></li> <li>● <i>El periodo comprendido entre el 01 de julio y el 30 de septiembre, se liquidará con la nómina de octubre.</i></li> <li>● <i>El periodo comprendido entre el 01 de octubre y el 31 de diciembre, se liquidará con la nómina de enero del siguiente año.</i></li> </ul>	<p>Parágrafo 2: En el evento de generarse cambio de empleo, retiro del servicio o novedad administrativa que genere separación temporal del cargo, la prima de riesgo de que trata el presente artículo se liquidará de forma proporcional al tiempo efectivamente prestado en el o los empleos que corresponda.</p>	
--	--	--



<p><i>Parágrafo 2: En el evento de generarse cambio de empleo, retiro del servicio o novedad administrativa que genere separación temporal del cargo, la prima de riesgo de que trata el presente artículo se liquidará de forma proporcional al tiempo efectivamente prestado en el o los empleos que corresponda</i></p>		
<p><i>Artículo 4. Naturaleza de la prima. La prima especial de riesgo no constituye factor salarial para ningún efecto legal.</i></p>	<p><b>Artículo 4. Naturaleza de la prima.</b> La prima especial de riesgo no constituye factor salarial para ningún efecto legal.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p><i>Artículo 5. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las demás normas que le sean contrarias.</i></p>	<p><b>Artículo 5. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las demás normas que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones</p>

## IX. Conflictos de interés

La Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, establece que se configura o no el conflicto de interés, cuando:

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

*b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión*

*c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

*Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

*a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

*b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

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

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

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

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

Para el caso se estima que solo podrán estar enfrentados a conflictos de interés quienes tengan familiares hasta segundo grado de consanguinidad que al momento de discusión de esta ponencia tenga vínculo laboral vigente con alguna de las Entidades mencionadas en el artículo 1 (modificado).

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.

## **X. Proposición**

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, me permito rendir informe de **PONENCIA POSITIVA** y en consecuencia se solicita a los honorables miembros de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley N°.377 de 2021 Cámara, “*Por medio de la cual se establece la Prima Especial de Riesgo para los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, determinados en la presente ley*” de conformidad con el texto aquí propuesto.

De los honorables Congresistas,

**OMAR DE JESÚS RESTREPO**  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**XI. Texto propuesto**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 377 DE 2021 CÁMARA**

*“Por medio de la cual se establece la Prima Especial de Riesgo para los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, determinados en la presente ley”*

El Congreso de Colombia

**DECRETA**

**Artículo 1. Objeto.** La presente iniciativa de ley busca establecer una Prima Especial de Riesgo para los servidores públicos pertenecientes a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, Inpec, Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Protección, Agencia Nacional de Inteligencia, Aeronáutica Civil, Dian, Medicina Legal y Bomberos, ya que por motivos de las actividades realizadas en el ejercicio de su deber funcional, legal y constitucional, se encuentran expuestos a un alto y constante riesgo físico, biológico, psicológico y social.

**Artículo 2.** Definiciones. Para efectos de la presente ley entiéndase por:

- a) Riesgo: Es la combinación de a) la probabilidad de que ocurra un suceso peligroso y b) la gravedad del daño que puede producirse, incluidas consecuencias que pueden manifestarse a largo plazo.
- c) Actividad de alto riesgo: Aquella que afecte la salud del trabajador o disminuya su expectativa de vida saludable, independiente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo.

**Artículo 3.** Prima especial de riesgo. La prima especial de riesgo para los servidores públicos pertenecientes a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, Inpec, Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Protección, Agencia Nacional de Inteligencia, Aeronáutica Civil, Dian, Medicina Legal y Bomberos se pagará así; tendrán derecho a que se les reconozca durante el año, 30 días de la asignación

básica diaria, pagaderos en (4) contados iguales con la nómina de los meses abril, julio y octubre de la respectiva vigencia y un último pago con la nómina del mes de enero del año siguiente.

Parágrafo 1: La prima de riesgo se liquidará de la siguiente manera:

1. El periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de marzo, se liquidará con la nómina de abril.
2. El periodo comprendido entre el 01 de abril y el 30 de junio, se liquidará con la nómina de julio.
3. El periodo comprendido entre el 01 de julio y el 30 de septiembre, se liquidará con la nómina de octubre.
4. El periodo comprendido entre el 01 de octubre y el 31 de diciembre, se liquidará con la nómina de enero del siguiente año.

Parágrafo 2: En el evento de generarse cambio de empleo, retiro del servicio o novedad administrativa que genere separación temporal del cargo, la prima de riesgo de que trata el presente artículo se liquidará de forma proporcional al tiempo efectivamente prestado en el o los empleos que corresponda.

**Artículo 4. Naturaleza de la prima.** La prima especial de riesgo no constituye factor salarial para ningún efecto legal.

**Artículo 5. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las demás normas que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

**OMAR DE JESÚS RESTREPO**  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA**  
Representante a la Cámara  
Ponente