



MINISTERIO DEL TRABAJO

Bogotá D.C,

Representante
AGMETH JOSÉ ESCAF TIGERINO
Presidente
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

No. Radicado: 08SE202312010000017807
Fecha: 2023-04-26 09:34:56 pm
Remitente: Sede: CENTRALES DT
Depen: GRUPO INTERNO DE TRABAJO DE ASUNTOS NORMATIVOS
Destinatario AGMETH JOSE ESCAF TIGERINO
Anexos: 0 Folios: 1
08SE202312010000017807



ASUNTO: Respuesta a solicitud de Apoyo Técnico. Pronunciamento frente texto definitivo de archivo al proyecto de Ley No 086 de 2022 de la Honorable Cámara de Representantes

Honorable Representante Escaf:

Lo saludo muy atentamente. A continuación, se presenta el detalle de las observaciones correspondientes al artículo 4 de la presente iniciativa, en razón a que los demás son competencia del Departamento Administrativo de la Función Pública y del Ministerio del Interior:

1. ASPECTOS RELEVANTES DEL PROYECTO DE LEY:

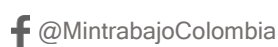
- A. TITULO:** "POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LOS AGENTES DE PROTECCIÓN Y ESCOLTAS DE LA UNP Y SE RECONOCE ESTA PROFESIÓN COMO DE ALTO RIESGO LABORAL"
- B. OBJETO:** De conformidad con el artículo 1, el Proyecto de Ley tiene como objeto: *Establece el objeto del proyecto de ley, el cual consiste en: "ordenar a la Unidad Nacional de Protección (UNP) estructurar un plan para la contratación directa de la totalidad de los agentes de protección o escoltas requeridos para dar cumplimiento a su objeto como entidad y reconocer dicha profesión como de alto riesgo laboral"*
- C. AUTORES:** H.R.Jennifer Dalley Pedraza Sandoval
- D. NÚMERO DE ARTÍCULOS:** Cinco (5) artículos.

Para verificar la validez de este documento escanee el código QR, el cual lo redireccionará al repositorio de evidencia digital de Mintrabajo.

Sede Administrativa
Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos: 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfono PBX:
(601) 3779999

Atención Presencial
Con cita previa en cada
Dirección Territorial o
Inspección Municipal del
Trabajo.

Línea nacional gratuita,
desde teléfono fijo:
018000 112518
Celular desde Bogotá:120
www.mintrabajo.gov.co





2. Análisis del articulado

No	ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
1	Artículo 1°: Establece el objeto del proyecto de ley, el cual consiste en: "ordenar a la Unidad Nacional de Protección (UNP) estructurar un plan para la contratación directa de la totalidad de los agentes de protección o escoltas requeridos para dar cumplimiento a su objeto como entidad y reconocer dicha profesión como de alto riesgo laboral".	Respecto de la frase " <i>reconocer dicha profesión como de alto riesgo laboral</i> " contenida en la presente iniciativa nos referimos al realizar las observaciones propias del artículo 4 de este PL.
2	Artículo 2°: Señala las entidades obligadas a implementar la formalización laboral de agentes de protección y escoltas, estableciendo dicha responsabilidad en cabeza del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección a través de un "plan de contratación directa" de la totalidad de los agentes de protección o escoltas requeridos.	Sobre este artículo corresponde conceptuar al Ministerio del Interior, como cabeza de sector y del Departamento Administrativo de la Función Pública, como ente rector de las condiciones del empleo de las entidades públicas.
3	ARTÍCULO 3°. Determinar un periodo de cinco (5) años contados a partir de la vigencia de la ley, para ejecutar la totalidad del "plan de contratación directa" a que hace referencia el artículo 2°.	Sobre este artículo corresponde conceptuar al Ministerio del Interior, como cabeza de sector y del Departamento Administrativo de la Función Pública, como ente rector de las condiciones del empleo de las entidades públicas
4	Artículo 4°: Establece el reconocimiento de los oficios de agentes de protección o escolta como de alto riesgo laboral	Al ser tan extensas las observaciones, las mismas se presentan en el texto inmediatamente posterior.
5	Artículo 5°: Vigencias y derogatorias	Sin observaciones

3. CONSIDERACIONES Y OBSERVACIONES AL ARTICULO 4 DE LA INICIATIVA

El proyecto de Ley busca extender el derecho reconocido para los funcionarios del extinto DAS a los funcionarios de la UNP, como beneficiarios del régimen especial de pensión a los Agentes Escoltas incorporados debido a la creación de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, efectuada con el Decreto 300 de 2017.

En ese contexto, es necesario recordar que el Decreto No 1835 de 1994, reguló las pensiones de alto riesgo y señaló el tipo de pensión del cual serían beneficiarios los trabajadores que desempeñaban ese tipo de actividades. La pensión especial de vejez para actividades de alto riesgo se encuentra actualmente regulada en el Decreto 2090 de 2003, y fue diseñada para amparar el riesgo de vejez de los trabajadores afiliados al régimen de prima media con prestación definida que ejercen permanentemente una labor o actividad la cual ocasiona un desgaste orgánico prematuro, reduciendo su expectativa de vida saludable y obligándolos a retirarse de las funciones laborales que desempeñan de forma anticipada.

Se resalta que dicha prestación económica no se ocupa de aquellas actividades que representan un alto riesgo en el entendido de que se traducen en una alta probabilidad de sufrir un accidente de trabajo o una enfermedad

Sede Administrativa
Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos: 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfono PBX:
(601) 3779999
Bogotá

Atención Presencial
Con cita previa en cada
Dirección Territorial o
Inspección Municipal del
Trabajo.

Línea nacional gratuita,
desde teléfono fijo:
018000 112518
Celular desde Bogotá:120
www.mintrabajo.gov.co



profesional, ya que esto no implica, necesariamente, la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador, sino una mayor exposición a un siniestro, lo cual está amparado por el Sistema General de Riesgos Laborales y están cubiertos por las Administradoras de Riesgos Laborales.

De lo enunciado, se precisa que la clasificación de alto riesgo para vejez, es diferente a la clasificación del riesgo laboral, ya que las contingencias resultantes del nivel de peligrosidad de la actividad están cubiertas por el Sistema General de Riesgos Laborales a través de la Administradora de Riesgos Laborales, teniendo en cuenta siempre el nivel de riesgo al que se deben afiliar.

El Sistema General de Pensiones ha definido como actividades de “alto riesgo” aquellas que por su naturaleza implican una disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador, por lo cual se estableció un régimen especial para determinar su pensión de vejez que reconoce a aquellos trabajadores la posibilidad de acceder a pensión en edades inferiores a las establecidas para los trabajadores en general, conforme al Decreto Ley 2090 de 2003. Para determinar qué actividades podía acceder a este tipo de pensión, la misma norma exigió la existencia de un estudio técnico que determine, para cada caso, la disminución de expectativa de vida.

Lo anterior se encuentra sustentado por la Corte Constitucional en Sentencia C – 1125 de 2004, así:

“Por otra parte, es importante llamar la atención que el actor parece confundir el alto riesgo y por contera el beneficio especial que se concede por el hecho de que una determinada actividad sea considerada como de alto riesgo, con el riesgo profesional, desconociendo que este último, como bien lo afirma el Ministerio de la Protección Social, se refiere a la protección que se efectúa por los efectos que se pueden ocasionar por un accidente de trabajo o enfermedad profesional. Se trata de un riesgo derivado de la actividad que se desarrolla y para ello el Sistema General de Riesgos Profesionales tiene previsto una cotización diferencial según el mayor o menor riesgo de la actividad. El concepto de alto riesgo, por su parte, está atado a que la labor desarrollada por el trabajador por las especiales circunstancias que la rodean hacen que se vea disminuida su expectativa de vida saludable, razón por la cual se hace necesario protegerlo mediante la posibilidad de obtener una pensión de vejez con requisitos menores.”

Ahora bien, la valoración de una actividad como de alto riesgo para la salud de los trabajadores, deriva de estudios técnico-científicos que así lo determinan, en atención a que la labor ejercida supone la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro anticipado de las funciones laborales que se ejecutan; análisis que depende de variables de orden técnico como la permanencia en la actividad y la evolución en la prevención de los riesgos laborales.

La inclusión o exclusión de un oficio en la categoría de alto riesgo para la salud, debe estar justificada y fundamentada en un criterio objetivo y técnico, que verifica que la labor desempeñada por el trabajador conduce a una degradación en la calidad de vida y la salud del trabajador, parámetro que puede variar dependiendo de las circunstancias sociales, los avances de la tecnología y el mismo desarrollo en la prestación del servicio.

Ahora bien, el Ministerio de Salud y Protección Social realizó estudios técnicos (‘Enfermedades representativas asociadas a las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador en Colombia, definidas en el Decreto 2090 de 2003), analizando los oficios u ocupaciones que deben considerarse de alto riesgo debido a su impacto en la expectativa de vida saludable del trabajador, arrojado como resultado que las actividades que por su

Sede Administrativa
Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos: 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfono PBX:
(601) 3779999
Bogotá

Atención Presencial
Con cita previa en cada
Dirección Territorial o
Inspección Municipal del
Trabajo.

Línea nacional gratuita,
desde teléfono fijo:
018000 112518
Celular desde Bogotá:120
www.mintrabajo.gov.co



propia naturaleza generan la disminución de tal expectativa de vida, ameritan un tratamiento especial pues conducen a la degradación en la calidad de vida y la salud del trabajador.

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-853 de 2013, con ponencia del magistrado Dr. Mauricio González Cuervo, al estudiar la Constitucionalidad del Artículo 2 del Decreto Ley 2090 de 2003 “Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades”, en relación con las actividades categorizadas como de alto riesgo determinó lo siguiente:

“4. La postulación de un oficio u labor en la categoría de alto riesgo no implica la adquisición de un derecho del trabajador.

De conformidad con la Constitución, esta función corresponde al legislador, con base en la cláusula general de competencia, pero, excepcionalmente, como ocurre en este caso, faculta al Presidente de la República, de conformidad con el numeral 10., del Artículo 150 de la Constitución, para que dentro de determinado plazo y bajo ciertos límites, haga la respectiva clasificación.

Tal y como se expresó en la sentencia C-189 de 1996, en un caso similar, en el que fueron excluidos de las actividades de alto riesgo por aviadores civiles, con respecto a la facultad del Gobierno -delegada por el legislador- para definir qué actividades son consideradas de alto riesgo, la Corte indicó lo siguiente: ...

(...)

Es así, como la inclusión de determinada actividad dentro de la categoría de alto riesgo para la salud del trabajador, no constituye un derecho exigible por el trabajador, por tratarse de un concepto susceptible de modificación, ya sea porque el Legislador o el Presidente -investido de esa facultad-, con base en criterios objetivos y técnicos determine que desapareció el riesgo, o por la supresión de la entidad en la que se prestaba el servicio como se verá a continuación.

(...)

4.1. Exclusión de una actividad por dejar de ser considerada de alto riesgo para la salud.

4.1.1. La inserción de una actividad en la clasificación de alto riesgo en los términos del Decreto 2090 de 2003, obedece a un criterio técnico y objetivo que verifica que la labor desempeñada conduce a una degradación en la calidad de vida y la salud del trabajador, parámetro que puede variar dependiendo de las circunstancias sociales, los avances de la tecnología y el mismo desarrollo en la prestación del servicio. En el caso del decreto ley acusado, los estudios técnicos empleados por el ejecutivo indicaron la necesidad de reclasificar ciertas actividades que no se ajustaban a la definición y teleología de la norma.

(...)

4.1.3. Con base en ese razonamiento, ciertas labores no representaban una desmejora para la salud del trabajador, por tratarse de oficios administrativos, excluyendo no solo las del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía, sino además las de los Magistrados, Jueces Regionales, Jueces penales del circuito, Fiscales y empleados de los Cuerpos de Seguridad de la Fiscalía General de la Nación, Procuradores Delegados en lo Penal, Procuradores Delegados para los derechos humanos, Procuradores Delegados ante la sala penal de la Corte Suprema de Justicia, funcionarios y empleados de la oficina de investigaciones especiales y empleados de los cuerpos de seguridad.

4.1.4. Manteniendo aquellas labores que constantemente constituyen trabajo riesgoso, por estar íntimamente asociadas a la disminución de expectativa de vida saludable o al deterioro inevitable de la salud, sobre las cuales incluso existen convenios internacionales que las ampara como riesgosas. Como el Convenio 176 sobre

Sede Administrativa
Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos: 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfono PBX:
(601) 3779999
Bogotá

Atención Presencial
Con cita previa en cada
Dirección Territorial o
Inspección Municipal del
Trabajo.

Línea nacional gratuita,
desde teléfono fijo:
018000 112518
Celular desde Bogotá:120
www.mintrabajo.gov.co



seguridad y salud en las minas de 1995, Convenio 115 relativo a la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes de 1960, Convenio 139 sobre la prevención y el control de los riesgos profesionales causados por las sustancias o agentes cancerígenos de 1974.

4.1.5. Es así, como la inclusión o exclusión de un oficio en la categoría de alto riesgo para la salud, no deriva de la mera discreción del legislador, sino que está justificada y fundamentada en un criterio objetivo y técnico. Así, el evento de que determinada actividad deje de ser altamente riesgosa, no obliga al Legislador a mantener en el tiempo ese estatus o los beneficios que generaba, ni comporta la adquisición de un derecho. Tal y como ocurrió en el caso de los trabajadores ferroviarios: actividades propias de operadores de cable y ayudantes dedicados al tratamiento de la tuberculosis quienes en el contexto del Código Sustantivo de Trabajo -Decreto Ley 2663 del 5 de agosto de 1950- eran consideradas de alto riesgo; posteriormente fueron eliminadas de tal categoría por el avance tecnológico o el cese en la prestación del servicio.”

Es decir, la clasificación de una actividad como de alto riesgo no fue una decisión caprichosa del ejecutivo, sino que obedeció a criterios técnico-científicos que evaluaron la incidencia ocupacional de esa labor sobre la salud y calidad de vida y verificaron que su ejercicio permanente reduce la expectativa sobre de vida saludable del trabajador.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-853 de 2013, precisó:

“... la inclusión o exclusión de un oficio en la categoría de alto riesgo para la salud, no deriva de la mera discreción del legislador, sino que está justificada y fundamentada en un criterio objetivo y técnico. Así, el evento de que determinada actividad deje de ser altamente riesgosa, no obliga al Legisladora mantener en el tiempo ese estatus o los beneficios que generaba, ni comporta la adquisición de un derecho...”.

En la misma sentencia agregó:

“... el régimen prestacional conferido en el decreto ley 1835 de 1994... perdió vigencia con la derogatoria expresa realizada por el decreto 2090 de 2003...//... los beneficios pensionales de la pensión especial de vejez por exposición a alto riesgo, están fundados en la prestación permanente del servicio en una actividad que deteriore la salud del trabajador. por lo que, en el evento de desaparecer dicha circunstancia objetiva, junto con ella se extinguen los beneficios que la acompañan...”.

De lo enunciado, teniendo en cuenta la normatividad y la jurisprudencia, es por medio de estudios técnicos y científicos es que puede determinarse si el ejercicio o actividad laboral habitual e intensa, degrada la calidad de vida y la salud del trabajador; teniendo en cuenta que en virtud de los avances tecnológicos una labor que en un momento fue considerada como de alto riesgo, en otro momento ya no lo sea.

De hecho, no se puede confundir la finalidad de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo, con el riesgo profesional de un oficio; el hecho de que una actividad laboral sea potencialmente peligroso para quien la ejecuta no lo clasifica como una actividad de alto riesgo, toda vez que se reitera la actividad de alto riesgo reduce la calidad de vida y la salud del trabajador; y por lo tanto impera, según la Ley, la necesidad del retiro anticipado de las funciones laborales que ejecuta; mientras que cuando existe el riesgo profesional de un oficio es el Sistema de Riesgos Laborales el que ampara al afiliado frente a las contingencia derivadas de su actividad

Sede Administrativa
Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos: 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfono PBX:
(601) 3779999
Bogotá

Atención Presencial
Con cita previa en cada
Dirección Territorial o
Inspección Municipal del
Trabajo.

Línea nacional gratuita,
desde teléfono fijo:
018000 112518
Celular desde Bogotá:120
www.mintrabajo.gov.co



profesional, bien sea a través de las prestaciones económicas o asistenciales que deriven de las contingencias de accidente de trabajo o enfermedad profesional.

De cualquier forma, no se podría considerar que, al no estar cobijados en el régimen de alto riesgo, los riesgos a los que se encuentran sometidos debido a su actividad profesional se encuentren desprotegidos, ya que como se indicó están cubierto por el Sistema de Riesgos Laborales, teniendo en cuenta la clasificación que se hace de las empresas, para establecer las tarifas que debe pagar a las Administradoras de Riesgos Laborales con base en los índices de accidentalidad.

En ese orden, se señala que una actividad como de alto riesgo, está amparado por el Sistema General de Riesgos Laborales, la cual es cubierta por las Administradoras de Riesgos Laborales

4. MARCO CONSTITUCIONAL:

En materia constitucional es importante observar los siguientes artículos de la Constitución Política de Colombia:

- **“ARTICULO 25.** *El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.*”

5. ANALISIS DE CONVENIENCIA DEL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY OBJETO DE ESTUDIO.

De conformidad con lo enunciado anteriormente, reiteramos que en la redacción del Proyecto de Ley se presenta una confusión en la finalidad de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo, con el riesgo profesional de un oficio, por lo que sugerimos realizar una mesa de trabajo con la autora de esta iniciativa con el fin de coadyuvar a la modificación del presente proyecto para que solucione la confusión conceptual y prevalezca el real espíritu de la norma que no es otro que la protección de los trabajadores que actualmente prestan servicios para la Unidad Nacional de Protección.

Atentamente,

Wilmer Andrés Pachón González
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: DianaG
Revisó: WCabrera
Aprobó: Angela Caro
Diego Acosta

Sede Administrativa
Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos: 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfono PBX:
(601) 3779999
Bogotá

Atención Presencial
Con cita previa en cada
Dirección Territorial o
Inspección Municipal del
Trabajo.

Línea nacional gratuita,
desde teléfono fijo:
018000 112518
Celular desde Bogotá:120
www.mintrabajo.gov.co