



- HUGO -  
**ARCHILA**  
UNIDOS  
FUTURO

**CAMILO**  
**LONDÓN**  
Representante a la Cámara  
La Fuerza De Un Pueblo

MARÍA EUGENIA  
LOPERA  
Representante a la Cámara  
La Fuerza De Un Pueblo

Héctor  
Chaparro  
C. JUAN MIGUEL - 1 - CÁMARA  
POR MI TIERRA

GERMÁN ROZO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

Bogotá D.C.; 16 de septiembre de 2025

Honorable Representante  
**CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES**  
Presidente  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes

**Asunto:** Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 641 de 2025 Cámara - 296 de 2024 Senado.

Estimado presidente,

En cumplimiento de su honroso encargo, que nos hiciera esta Célula Legislativa a través del oficio de designación No. CSCP 3.7-414-25 del 20 de agosto de 2025, y en atención a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley N.<sup>o</sup> 641 de 2025 Cámara - 296 de 2024 Senado *"Por medio de la cual se establece el marco legal para el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que desarrollan actividades de alto riesgo y se dictan otras disposiciones"*, en los siguientes términos:

Cordialmente,

**HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ**  
Ponente Coordinador  
Representante a la Cámara por Casanare  
Partido Liberal

**JUAN CAMILO LONDÓN BARRERA**  
Ponente Coordinador  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Partido Alianza Verde

  
**MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE**  
Ponente Coordinadora  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Partido Liberal

**HÉCTOR DAVID CHAPARRO CHAPARRO**  
Ponente  
Representante a la Cámara por Boyacá  
Partido Liberal

  
**GERMÁN ROGELIO ROZO ANIS**  
Ponente  
Representante a la Cámara por Arauca  
Partido Liberal

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8-68  
Edificio Nuevo del Congreso de la República

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

### CONTENIDO

- I. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES.
- II. CONTENIDO DEL PROYECTO.
- III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y CONSTITUCIONALES DEL PROYECTO.
- IV. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA Y SOPORTES FÁCTICOS.
- V. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL.
- VI. REFERENCIAS.
- VII. CONFLICTO DE INTERESES.
- VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES.
- IX. PROPOSICIÓN.
- X. TEXTO PROPUESTO.

### I. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES.

El presente Proyecto de Ley fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el día 29 de octubre de 2024 y publicado en la Gaceta del Congreso N.º 1882 del mismo año. En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 3<sup>a</sup> de 1992, la iniciativa fue remitida a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, donde fue registrada el día 5 de noviembre de 2024.

Conforme a lo establecido en el artículo 140 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, la Mesa Directiva de la referida comisión procedió a la designación de ponentes mediante oficio CSP-CS-1375-2024 de fecha 6 de noviembre de 2024, nombrando como ponente coordinador al honorable senador Miguel Ángel Pinto Hernández (Partido Liberal), y como ponentes a los honorables senadores Omar de Jesús Restrepo Correa (Partido Comunes) y Honorio Miguel Henríquez Pinedo (Centro Democrático).

La iniciativa fue considerada en primer debate por la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, donde fue aprobada por unanimidad en sesión del 1º de abril de 2025. Tras su discusión, En palabras del senador Miguel Ángel Pinto:

*“Este proyecto es una prueba de que cuando las iniciativas que reivindican derechos sociales y laborales están bien hechas, SÍ SE PUEDEN APOYAR.”*

Posteriormente, fue discutida y aprobada en segundo debate en sesión plenaria mixta del Senado de la República celebrada el día 26 de mayo de 2025.

Cumplido el trámite en la cámara de origen, y en virtud de lo previsto en el artículo 140 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes procedió a la designación de ponentes mediante oficio CSCP 3.7-311-25 de fecha 12 de junio de 2025. En tal sentido, fueron designados como ponentes coordinadores los honorables representantes Hugo Alfonso Archila Suárez (Partido Liberal) y Juan Camilo Londoño Barrera (Partido Alianza Verde), y como ponentes los honorables representantes María Eugenia Lopera Monsalve, Héctor David Chaparro Chaparro y Germán Rogelio Rozo Anís, pertenecientes al Partido Liberal.

Mediante oficio CSCP 3.7-354-25 de fecha 21 de julio de 2025, la honorable representante María Eugenia Lopera Monsalve fue designada también como ponente coordinadora. El día 22 de julio de 2025 fue radicada ante Secretaría General de la Comisión Séptima Constitucional Permanente la ponencia para primer debate.

En sesión del del día 19 de agosto de 2025 fue anunciado el Proyecto de Ley, tal como consta en el Acta 03 de 2025. El día 20 de agosto de 2025 en sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, se rindió ponencia positiva a esta iniciativa. Luego de ser considerada y discutida, el Proyecto de Ley fue aprobado por los integrantes de esta célula legislativa con algunas modificaciones que, se describirán de manera detallada en el acápite de proposiciones; permitiendo así su curso a la plenaria de esta misma corporación, para su último debate. La Mesa Directiva de esta Comisión, mediante oficio CSCP 3.7-414-25 de fecha 20 de agosto de 2025 ratificó la designación como ponentes coordinadores a los honorables representantes: María Eugenia Lopera Monsalve y Hugo Alfonso Archila Suárez (Partido Liberal), y Juan Camilo Londoño Barrera (Partido Alianza Verde), y como ponentes los honorables representantes: Héctor David Chaparro Chaparro y Germán Rogelio Rozo Anís, pertenecientes al Partido Liberal.

## 1.1. Proposiciones radicadas en primer debate ante la Cámara de Representantes

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Proposición	Aprobada/ Negada
Hs.Rs. María Eugenia Lopera Monsalve, Hugo Alfonso Archila Suárez, Juan Camilo Londoño Barrera, Héctor David Chaparro Chaparro, Germán Rogelio Rozo Anis	TÍTULO	Sustitutiva	"Por medio de la cual se establece el marco legal para el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que desarrollan actividades de alto riesgo y se dictan otras disposiciones"	Aprobada
Hs.Rs. María Eugenia Lopera Monsalve, Hugo Alfonso Archila Suárez, Juan Camilo Londoño Barrera, Héctor David Chaparro Chaparro, Germán Rogelio Rozo Anis	1	Sustitutiva	<b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto establecer el marco legal para el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que desarrollan actividades de alto riesgo.	Aprobada
H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa	3 lit. c	Modificatoria	c. <u>Caracterización del riesgo. Proceso que busca identificar, analizar y evaluar los riesgos potenciales, tanto en términos de su probabilidad de ocurrencia como de su posible impacto, derivado de</u> Es la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la Fuerza Pública. Puede ser de tipo social, laboral y de acuerdo a los riesgos propios en el ejercicio de la actividad.	Aprobada
H.R. Víctor Manuel Salcedo Guerrero	4	Modificatoria	<b>Artículo 4. Requisitos y condiciones para tener derecho a la pensión especial de vejez</b> Los afiliados al Régimen de Prima Media con prestación definida del Sistema General de Pensiones, que realicen una ocupación de alto riesgo para su salud, de las actividades descritas en la presente Ley, <u>deberán cumplir al menos uno de los siguientes requisitos, siempre que el afiliado haya cumplido al menos cincuenta (50) años de edad:</u> 1. <u>Haber cumplido veinte (20) años de servicio continuo o discontinuos, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional.</u> 2. <u>O haber cumplido un número mínimo de mil veintinueve (1029) semanas de cotización al</u>	Negada

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Proposición	Aprobada/ Negada
			<u>servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional sin tener en cuenta su edad.</u>	
Hs.Rs. María Eugenia Lopera Monsalve, Hugo Alfonso Archila Suárez, Juan Camilo Londoño Barrera, Héctor David Chaparro Chaparro, Germán Rogelio Rozo Anís, Victor Manuel Salcedo Guerrero	4	Modificatoria	<b>Artículo 4. Pensiones especiales de vejez.</b> Los afiliados al Régimen de Prima Media con prestación definida del Sistema General de Pensiones, que realicen una ocupación de alto riesgo para su salud, de las actividades descritas en la presente Ley, durante el <u>un número mínimo de mil veintinueve (1029) semanas de cotización al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, de las cuales se efectué</u> la cotización especial durante por lo menos setecientas (700) semanas <u>de actividades de alto riesgo</u> , sean estas continuas o discontinuas, <u>o que hayan cumplido veinte (20) años de servicio continuo o discontinuos, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional</u> tendrán derecho a la pensión especial de vejez; cuando reúnan los requisitos establecidos en el artículo 5 de la presente Ley.	Aprobada
H.R. Victor Manuel Salcedo Guerrero	5	Eliminatoria	<b>ELIMINESE el artículo quinto (5)</b> del Proyecto de Ley No. 641 de 2025 Cámara - 296 de 2024 Senado.	Aprobada
Hs.Rs. María Eugenia Lopera Monsalve, Hugo Alfonso Archila Suárez, Juan Camilo Londoño Barrera, Héctor David Chaparro Chaparro, Germán Rogelio Rozo Anís	5	Eliminatoria	<b>ELIMINESE el artículo 5</b> del Proyecto de Ley No. 641 de 2025 Cámara - 296 de 2024 Senado	Aprobada
H.R. Martha Lisbeth Alfonso Jurado	5	Modificatoria	<b>Condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial de vejez.</b> La pensión especial de vejez se sujetará al cumplimiento de al menos uno de los siguientes requisitos: 1. Haber cumplido veinte (20) años de servicio continuo o discontinuos, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional. 2. O haber cumplido un número mínimo de mil veintinueve (1029) semanas de cotización al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional <u>sin tener en cuenta su edad</u> . <b>Parágrafo:</b> La edad para el reconocimiento especial de vejez no podrá ser inferior a 50 años.	Negada

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Proposición	Aprobada/ Negada
H.R. Víctor Manuel Salcedo Guerrero	5	Modificatoria	<p><b>Artículo 5. Condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial de vejez.</b>            La pensión especial de vejez se sujetará al cumplimiento de al menos uno de los siguientes requisitos, <u>siempre que el afiliado haya cumplido al menos cincuenta (50) años de edad:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Haber cumplido veinte (20) años de servicio continuo o discontinuos, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional.</li> <li>2. O haber cumplido un número mínimo de mil veintinueve (1029) semanas de cotización al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional sin tener en cuenta su edad.</li> </ol>	Negada
H.R. Betsy Judith Pérez Arango	5	Modificatoria	<p><b>Artículo 5. Condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial de vejez.</b>            La pensión especial de vejez se sujetará al cumplimiento de al menos uno de los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Haber cumplido veinte (20) veinticinco (25) años de servicio continuo o discontinuos, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional.</li> <li>2. Haber cumplido un número mínimo de mil veintinueve (1029) semanas de cotización al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional. Sin tener en cuenta su edad. Lo anterior, sin perjuicio de cumplir con el número mínimo requerido de semanas cotizadas al sistema general de seguridad social en pensiones previsto en el artículo 9 de la ley 797 de 2003.</li> </ol>	Negada
H.R. Victor Manuel Salcedo Guerrero	7	Modificatoria	<p><b>Artículo 7. Ingreso Base de Liquidación (IBL).</b>            El monto mensual de la pensión de vejez, será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del Ingreso Base de Liquidación (IBL), determinado según la opción que resulte más favorable para el trabajador(a), de acuerdo con los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Último año cotizado.</b> Se tomará el Ingreso Base de Cotización (IBL) promedio durante el último año de cotización.</li> <li>2. <b>Promedio de los últimos diez (10) años cotizados.</b> Se calculará el promedio del Ingreso Base de Liquidación (IBL) durante los últimos diez (10) años cotizados antes del reconocimiento de la pensión, actualizados</li> </ol>	Negada

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Proposición	Aprobada/ Negada
			<p>anualmente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), conforme a la certificación expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.</p> <p><b>2. Promedio de toda la vida laboral.</b> Se tomará el promedio del Ingreso Base de Liquidación (IBL), actualizados anualmente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), según certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, durante toda la vida laboral del trabajador(a).</p> <p>Se aplicará la opción que resulte más favorable para el trabajador(a).</p> <p><b>Parágrafo.</b> Cuando el Ingreso Base de Liquidación (IBL) más favorable para el trabajador(a) corresponda al promedio de toda la vida laboral o al promedio de los últimos diez (10) años cotizados, se tendrá en cuenta para el cálculo de la pensión de vejez que, por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje de que trata el presente artículo se incrementará en un uno por ciento (1%) del Ingreso Base de Liquidación (IBL), llegando a un monto máximo de pensión del ochenta por ciento (80%) de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula establecida en el artículo 34 de la Ley 100 de 1993 o el artículo 32 de la Ley 2381 de 2024, según corresponda. El valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta por ciento (80%) del Ingreso Base de Liquidación (IBL), ni inferior a la pensión mínima.</p>	
H.R. Martha Lisbeth Alfonso Jurado	7	Modificatoria	<p><b>Artículo 7. Ingreso Base de Liquidación (IBL).</b> El monto mensual de la pensión de vejez, será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del Ingreso Base de Liquidación (IBL), determinado según la opción que resulte más favorable para el trabajador(a), de acuerdo con los siguientes criterios:</p> <p>1. <u>Último año cotizado.</u> Se tomará el Ingreso Base de Cotización (IBL) promedio durante el último año de cotización.</p> <p>1. Promedio de los últimos diez (10) años cotizados. Se calculará el promedio del Ingreso Base de Liquidación (IBL) durante los últimos diez (10) años cotizados antes del reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del índice</p>	Negada

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Proposición	Aprobada/ Negada
			<p>de Precios al Consumidor (IPC), conforme a la certificación expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.</p> <p>2. Promedio de toda la vida laboral. Se tomará el promedio del Ingreso Base de Liquidación (IBL), actualizados anualmente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), según certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, durante toda la vida laboral del trabajador(a).</p> <p>Se aplicará la opción que resulte más favorable para el trabajador(a).</p> <p><b>Parágrafo.</b> Cuando el Ingreso Base de Liquidación (IBL) más favorable para el trabajador(a) corresponda al promedio de toda la vida laboral o al promedio de los últimos diez (10) años cotizados, se tendrá en cuenta para el cálculo de la pensión de vejez que, por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje de que trata el presente artículo se incrementará en un uno por ciento (1%) del Ingreso Base de Liquidación (IBL), llegando a un monto máximo de pensión del ochenta por ciento (80%) de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula establecida en el artículo 34 de la Ley 100 de 1993 o el artículo 32 de la Ley 2381 de 2024, según corresponda. El valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta por ciento (80%) del Ingreso Base de Liquidación (IBL), ni inferior a la pensión mínima.</p>	
H.R. Betsy Judith Pérez Arango	7	Modificatoria	<p><b>Artículo 7. Ingreso Base de Liquidación (IBL).</b> El monto mensual de la pensión de vejez será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del Ingreso Base de Liquidación (IBL), determinado según la opción que resulte más favorable para el trabajador(a), de acuerdo con los siguientes criterios:</p> <p>1. <u>Último año cotizado.</u> Se tomará el Ingreso Base de Cotización (IBL) promedio durante el último año de cotización.</p> <p>2. Promedio de los últimos diez (10) años cotizados. Se calculará el promedio del Ingreso Base de Liquidación (IBL) durante los últimos diez (10) años cotizados antes del reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del índice de Precios al Consumidor (IPC), conforme a la</p>	Negada

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Proposición	Aprobada/ Negada
			certificación expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. Promedio de toda la vida laboral Se tomara es promedio dia in oso ace de Precios al Consumidor (IPC), según certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, durante toda la vida laboral del trabajador(a). Se aplicará la opción que resulte más favorable para el trabajador(a).	
H.R. Agmeth José Escaf Tijerino	9	Modificatoria	<p><b>Artículo 9. Aplicación inmediata de la ley por efecto retrospectivo. Régimen de transición.</b></p> <p>Las disposiciones contenidas en la presente Ley se aplicarán sin perjuicio de los derechos consolidados o en curso de adquisición de los servidores públicos del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que hayan ingresado al servicio a partir del 29 de julio de 2003 y que, al momento de entrada en vigencia de esta norma, hubieren iniciado el cumplimiento de los requisitos establecidos en ese régimen.</p> <p>También, se entenderá por derecho en curso de adquisición o consolidado aquel en el que el servidor haya acumulado al menos mil veintinueve (1.029) semanas de cotización, o su equivalente en tiempo de servicio efectivo, a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley. En todo caso, se aplicará el régimen que resulte más favorable para el servidor, conforme al principio de favorabilidad laboral previsto en el artículo 53 de la Constitución Política.</p>	
H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa	NUEVO		<p><b>ARTÍCULO NUEVO. Identificación y Cobertura de Riesgos.</b> El Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, deberá estructurar, adoptar e implementar un manual para la identificación, análisis y evaluación los riesgos potenciales, tanto en términos de su probabilidad de ocurrencia como de su posible impacto para la salud de sus integrantes.</p>	Negada

## II. CONTENIDO DEL PROYECTO.

Artículo 1	Objeto de la Ley: establece el marco legal para el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que desarrollan actividades de alto riesgo.
------------	---

Artículo 2	Establece el ámbito de aplicación y lo delimita a los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que inicien sus labores y/o se encuentren realizando la actividad de alto riesgo que implique la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.
Artículo 3	Incluye las definiciones.
Artículo 4	Define el número de semanas para la pensión especial de vejez, y determina las condiciones y requisitos para tener acceso.
Artículo 5	Establece el monto de la cotización.
Artículo 6	Indica el porcentaje del Ingreso de Base de Liquidación (IBL) y se establecen los criterios en virtud del principio de favorabilidad.
Artículo 7	Determina la interpretación normativa, en caso de no estar previsto en el articulado de la presente ley.
Artículo 8	Consagra el régimen de transición aplicable, considerando la condición más favorable para el trabajador.
Artículo 9	Determina la vigencia a partir de su publicación.

### III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y CONSTITUCIONALES DEL PROYECTO.

La iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley 641 de 2025 Cámara – 296 de 2024 Senado encuentra sólido respaldo en el bloque de constitucionalidad, la jurisprudencia nacional, la normativa vigente en materia de seguridad social y el principio de progresividad de los derechos laborales. A continuación, se desarrollan los fundamentos normativos que legitiman y motivan su aprobación:

#### 3.1 Fundamento constitucional

El proyecto se alinea con el marco superior consagrado en la Constitución Política de Colombia, particularmente en los siguientes artículos:

- Artículo 1: consagra a Colombia como un Estado social de derecho, fundado en la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad.
- Artículo 2: impone a las autoridades el deber de garantizar los derechos y libertades, lo cual exige intervenir normativamente cuando existan condiciones de vulnerabilidad estructural, como las que afrontan los servidores del INPEC.

- Artículo 13: reconoce el derecho a la igualdad y ordena al Estado promover condiciones reales para que esta se materialice, estableciendo un mandato expreso de protección especial a personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta o riesgo excepcional.
- Artículo 25: consagra el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, lo cual incluye el reconocimiento normativo de labores de alto riesgo.
- Artículo 48: establece la seguridad social como un derecho irrenunciable y un servicio público esencial, cuya organización, dirección y control están a cargo del Estado.

### **3.2 Bloque de constitucionalidad y estándares internacionales**

De conformidad con el artículo 93 constitucional, los tratados internacionales ratificados por Colombia que reconocen derechos humanos prevalecen en el orden interno. En tal sentido, el proyecto encuentra respaldo en los siguientes instrumentos internacionales:

- Convenio 155 de la OIT: sobre seguridad y salud de los trabajadores, ratificado por Colombia, que impone la obligación estatal de prevenir riesgos derivados de actividades laborales peligrosas.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC): ambos exigen a los Estados adoptar medidas legislativas progresivas que garanticen condiciones laborales seguras y la protección contra el trato cruel, inhumano o degradante (CADH, art. 5).
- Protocolo de San Salvador, que desarrolla derechos económicos y sociales, en especial el derecho a condiciones de trabajo saludables (art. 7 literal b).

### **3.3 Jurisprudencia constitucional relevante.**

El precedente central que valida la constitucionalidad de este tipo de esquemas diferenciados en materia pensional es la Sentencia C-651 de 2015, en la que la Corte Constitucional analizó de fondo la naturaleza del régimen de pensiones de alto riesgo creado por el Decreto 2090 de 2003. En dicha providencia, la Corte concluyó:

*"El Decreto 2090 de 2003 no consagra un régimen especial de pensiones, sino un esquema normativo de pensiones de alto riesgo que se inscribe en el régimen de prima media con prestación definida, dentro del Sistema General de Pensiones."*

Esta distinción es clave, pues deja sin efecto el argumento según el cual el Acto Legislativo 01 de 2005 habría proscrito este tipo de esquemas. En palabras de la Corte:

*"El Acto Legislativo 01 de 2005 no prohíbe expresamente la existencia de reglas especiales para pensiones de alto riesgo dentro del régimen general, ni ordena su desaparición. Una interpretación literal, sistemática y finalista permite entender que el esquema de alto riesgo continúa vigente como parte del régimen general".*

La Corte Constitucional declaró exequible el Decreto 2090 de 2003, al concluir que no configura un régimen pensional especial, sino un desarrollo normativo dentro del régimen general de prima media, orientado a compensar el desgaste prematuro en actividades de alto riesgo.

El fallo aclaró que este esquema no fue eliminado por el Acto Legislativo 01 de 2005, ya que no se trata de un régimen exceptuado, sino de una modalidad válida que busca proteger a trabajadores expuestos a condiciones que reducen significativamente su expectativa de vida saludable.

Esta sentencia es clave para sustentar la continuidad y ampliación legislativa del régimen pensional de alto riesgo, como el que se propone para los servidores del INPEC.

La jurisprudencia, por tanto, respalda la permanencia y desarrollo legislativo de esquemas como el propuesto, siempre que se integren dentro del régimen general, cuenten con una base técnica razonable, y estén dirigidos a proteger la salud y la expectativa de vida de quienes desarrollan actividades extraordinariamente peligrosas.

Mediante la Sentencia C-853 de 2013 – M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, la Corte Constitucional declaró exequibles los aportes adicionales a cargo del empleador en actividades calificadas como de alto riesgo para la salud, al estudiar la constitucionalidad del artículo 4º del Decreto 2090 de 2003, reglamentario del artículo 21 de la Ley 100 de 1993.

La Corte Constitucional reafirmó que cuando el Congreso legisla en materias de alta complejidad técnica que impactan derechos fundamentales, debe sustentar su decisión en evidencia científica suficiente. La ausencia de estos soportes puede derivar en inconstitucionalidad por desproporción normativa, también señaló que dichos aportes son una expresión legítima del principio de solidaridad del sistema pensional y una medida válida para compensar el mayor deterioro físico y psicosocial que enfrentan ciertos trabajadores.

Asimismo, reiteró que la Constitución permite al legislador establecer reglas diferenciadas cuando existan razones objetivas, como la protección del trabajador ante un entorno laboral riesgoso, sin que ello implique una transgresión al principio de igualdad.

Este fallo refuerza la validez constitucional del diseño normativo diferencial para los servidores expuestos a actividades de alto riesgo, como el personal operativo del INPEC.

#### Síntesis doctrinal.

- Ambas sentencias consolidan el entendimiento constitucional de que el régimen de pensiones por actividades de alto riesgo;
- No constituye un régimen especial prohibido, sino una categoría válida y constitucional dentro del régimen general de prima media;
- Puede contemplar reglas diferenciadas (edad, semanas, cotización, aportes), siempre que respondan a la realidad del riesgo laboral extremo;
- Está protegido por los principios de solidaridad, favorabilidad, igualdad real y progresividad en la garantía de los derechos laborales y de seguridad social.

Mediante **Sentencia C-1125 de 2004** - M.P. Clara Inés Vargas Hernández, La Corte estudió una demanda contra varios artículos del Decreto 2090 de 2003, que regula las condiciones especiales de pensión para actividades de alto riesgo. Los demandantes alegaban que las disposiciones eran regresivas, discriminatorias y contrarias al principio de favorabilidad laboral.

El Alto Tribunal decidió declarar la exequibilidad condicionada de algunas disposiciones y exhortó al legislador para que regulara de manera más completa y equitativa el régimen de pensión de alto riesgo, señalando que:

*"El Decreto 2090 de 2003 es compatible con la Constitución, en tanto desarrolla el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 y no configura un régimen pensional especial excluido por el Acto Legislativo 01 de 2005".*

El principio de igualdad no se vulnera por establecer condiciones diferentes para ciertos grupos, siempre que dichas diferencias estén basadas en criterios objetivos como el tipo de riesgo, nivel de exposición o carga funcional. **La progresividad** de los derechos sociales exige que cualquier modificación en materia pensional respete los derechos adquiridos y la confianza legítima de los trabajadores.

Esta sentencia **refuerza la validez constitucional** del régimen de pensiones de alto riesgo, reafirma que el Decreto 2090 de 2003 es parte del régimen general y reconoce la obligación estatal de proteger a quienes desarrollan actividades que deterioran su salud y reducen su expectativa de vida laboral.

La **Sentencia T-315 de 2015** cuando habla sobre la protección reforzada del personal del INPEC, enfatiza que los funcionarios del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC están expuestos a condiciones de alto riesgo laboral, físico y psicosocial, lo cual exige del Estado una mayor diligencia en la garantía de sus derechos fundamentales, en especial en contextos de accidentes laborales o afectaciones a la salud.

La **Sentencia 25000-23-42-000-2015-05761-02 (2883-2020)** del Consejo de Estado, deja claridad en el siguiente sentido: *teniendo en cuenta que, en el régimen específico del INPEC no se estableció la forma en la que se debe liquidar la pensión, esta Sala concluye que, para quienes son beneficiarios de la Ley 32 de 1986, el derecho pensional se debe liquidar con el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicios con los factores establecidos en el Decreto 446 de 1994.*

El Consejo de Estado en **Sentencia 5001-23-31-000-2008-00239-01(0889-13)** condenó a la Caja de Nacional de Previsión Social a reconocerle la pensión de jubilación al demandante, teniendo en cuenta el 75% de todos los factores devengados en el último año de servicios, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 32 de 1986, por haber prestado sus servicios como Guardián de Prisiones del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC.

El Consejo de Estado en **Sentencia 20001 23 33 000 2018 00321 01 (3752-2021)** precisa que –a excepción de tres providencias– las decisiones que la Sección Segunda del Consejo de Estado ha proferido desde el año 2015 aplican las condiciones o requisitos de acceso a los regímenes especiales de actividades por alto riesgo conforme los postulados establecidos en el artículo 6 del Decreto Ley 2090 de 2003, sin las exigencias adicionales enunciadas en el párrafo de esa norma (artículo 6 del Decreto 2090 de 2003), pues tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional en Sentencia C-663 de 2007,<sup>23</sup> «en el hipotético caso en que en una situación concreta un trabajador se vea amparado por ambos regímenes de transición, el de la Ley 100 y el del Decreto 2090 de 2003, lo cierto es que al existir dos normas vigentes y aplicables para una misma situación, debe prevalecer a la luz de la Constitución aquel régimen que resulte más favorable y benéfico para el trabajador involucrado, por tratarse de disposiciones pensionales».

#### **Matriz de Jurisprudencia Constitucional sobre Régimen de Alto Riesgo – INPEC**

SENTENCIA	TEMA CENTRAL	DECISIÓN DE LA CORTE	RELEVANCIA PARA EL PROYECTO DE LEY
C-651 de 2015	Naturaleza jurídica del Decreto 2090 de 2003 y su compatibilidad con el Acto Legislativo 01 de 2005.	Declaró exequible el Decreto 2090. Aclaró que no configura un régimen especial, sino un desarrollo del régimen de prima media dentro del sistema general.	Permite legislar un régimen de pensión de alto riesgo sin contravenir la Constitución. Reafirma su viabilidad dentro del marco vigente.
C-853 de 2013	Constitucionalidad del aporte adicional del empleador en actividades de alto riesgo.	Declaró exequible el aporte extra. Lo consideró expresión legítima del principio de solidaridad y compensación por deterioro físico acelerado.	Valida el diseño financiero del proyecto, que incluye un aporte adicional del empleador al sistema pensional del INPEC.
C-1125 de 2004	Examen general del Decreto 2090 y acusaciones de regresividad y trato discriminatorio.	Declaró exequible el Decreto 2090. Exhortó a legislar de forma más integral. Reafirmó la legitimidad del trato diferenciado con base en el riesgo laboral.	Refuerza el deber del Congreso de regular de forma específica y más justa la situación de los trabajadores de alto riesgo, como el INPEC.
25000-23-42-000-2015-	Nulidad y restablecimiento del	Confirma sentencia de primera instancia, frente	La Sala considera que, la reliquidación efectuada,

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8-68  
Edificio Nuevo del Congreso de la República

05761-02 (2883-2020)	derecho. Reliquidación pensión de jubilación régimen especial del INPEC. Ley 1437 de 2011.	a las pretensiones de reliquidación del demandante.	se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico. Es importante señalar que, la Sala también observó que, la reliquidación de la mesada pensional se efectuó, teniendo en cuenta lo devengado en el último año de servicios, entre otros factores.
Sentencia 5001-23-31-000-2008-00239-01(0889-13)	PENSIÓN DE LOS EMPLEADOS DEL CUERPO DE CUSTODIA Y VIGILANCIA DE LA PENITENCIARIA NACIONAL – Reconocimiento Régimen Especial. Factores.	Confirma sentencia de primera instancia, frente a las pretensiones de reliquidación del demandante.	Dentro de las cuestiones de fondo, la Sala manifiesta que, “(...) el actor tiene derecho a que se le reliquide su pensión de jubilación, incluyendo además de los factores enlistados por el tribunal, la prima de clima, por tratarse de un factor que fue devengado en el último año de servicios (...)”
Sentencia 20001 23 33 000 2018 00321 01 (3752-2021)	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Reliquidación pensional, régimen de los empleados del Cuerpo de Custodia y Vigilancia de la Penitenciaria Nacional y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)	Revoca sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar que, denegó las pretensiones del demandante; declara nulidad de actos administrativos, condena a Colpensiones a título de restablecimiento del derecho y a reliquidar la pensión de jubilación del demandante.	En la parte conclusiva de la sentencia, la Sala “(...) considera que el demandante tiene derecho a la reliquidación de la pensión de jubilación con el 75% del promedio del último año de servicio y en ella deben incluirse los factores del Decreto 446 de 1994 (...)”

### 3.4 Fundamento en la legislación interna

El proyecto busca desarrollar y actualizar el marco jurídico existente, en concordancia con las siguientes disposiciones:

- Ley 100 de 1993, en especial lo relativo al Sistema General de Pensiones y la posibilidad de establecer cotizaciones adicionales en actividades de alto riesgo, también, las actividades de alto riesgo de los servidores públicos. (artículos 21 Y 140).
- Ley 1477 de 2014, que reglamenta las enfermedades laborales y reconoce el síndrome de burnout y otros trastornos mentales como de origen ocupacional en contextos de alta presión emocional y física.
- Ley 1562 de 2012, sobre riesgos laborales, la cual establece que el Estado debe proteger especialmente a quienes desempeñan labores con exposición permanente a factores de peligro.
- Decreto Ley 2090 de 2003, que reconoció por vía excepcional el régimen especial para actividades de alto riesgo, incluidas las de vigilancia penitenciaria, pero cuya vigencia fue prorrogada hasta 2024 sin que se expediera una ley permanente.

### **3.5 Principios orientadores del derecho laboral y de la seguridad social**

El proyecto desarrolla principios transversales como:

- Favorabilidad laboral (art. 53 C.P.): toda duda debe resolverse en favor del trabajador.
- Progresividad y no regresividad (art. 2 PIDESC y jurisprudencia C.C.): se prohíbe el retroceso en derechos ya reconocidos o adquiridos, como el régimen de alto riesgo previsto en el Decreto 2090 de 2003.
- Solidaridad intergeneracional y equidad: al establecer un mayor aporte del empleador, se distribuye equitativamente la carga del sistema pensional.
- Reconocimiento del desgaste prematuro: principio de compensación frente a labores que aceleran la pérdida de capacidad laboral y salud mental.

### **Conclusión.**

El Proyecto de Ley 641 de 2025 Cámara – 296 de 2024 Senado cumple con el principio de legalidad, guarda armonía con la Constitución Política, desarrolla tratados internacionales de Derechos Humanos y responde a criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, en defensa de un sector históricamente desprotegido como lo son los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional.

#### IV. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA Y SOPORTES FÁCTICOS

El personal del INPEC desempeña una labor esencial para la seguridad ciudadana y el sistema penitenciario nacional, bajo condiciones especialmente adversas: hacinamiento estructural, sobrecarga laboral, exposición a motines, amenazas permanentes, y en muchos casos, agresiones físicas y psicológicas. Diversos estudios han establecido que, los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC-, son los únicos, de la lista taxativa del Decreto Ley 2090 de 2003, que cumplen con los criterios de riesgo laboral, que les permite tener un régimen diferenciado por Alto Riesgo. Esta afirmación fue desarrollada en los debates precedentes y en la Exposición de Motivos que acompaña el texto radicado originalmente.

No obstante, a pesar de estas condiciones, los funcionarios del INPEC no han contado históricamente con un régimen pensional diferencial que reconozca el desgaste acelerado derivado del riesgo físico y emocional al que están sometidos, situación que genera no solo inequidad sino una desmotivación generalizada dentro del cuerpo de custodia y vigilancia.

En consecuencia, y de acuerdo a lo establecido por la **Sentencia C-853 de 2013**, durante el trámite legislativo, fue elaborado por especialistas en la materia un estudio técnico científico contentivo del análisis de los factores de alto riesgo físico, psicológico y social que disminuyen la expectativa de vida saludable en condiciones de bienestar de los servidores públicos del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC-. Derivado del análisis profundo de la constitucionalidad de medidas legislativas que implican intervenciones en derechos constitucionales o regulaciones de aspectos técnicos específicos. En la mencionada decisión, la Corte Constitucional estableció parámetros claros para el ejercicio del control constitucional en aquellos casos en que las normas examinadas involucran ámbitos de alta especialidad técnica o científica.

En particular, la Corte destacó que, aunque el Congreso de la República cuenta con una amplia libertad de configuración legislativa, dicha facultad no es absoluta, especialmente cuando se regulan materias que afectan derechos constitucionales o aspectos particularmente técnicos. En estos casos, para que la norma supere el examen de constitucionalidad, es indispensable que su aprobación esté precedida por estudios

técnicos y científicos sólidos y suficientes, capaces de demostrar la razonabilidad, proporcionalidad y necesidad de la regulación.

La Corte resaltó que la ausencia de estos estudios técnicos o la insuficiencia argumentativa en su elaboración puede derivar en un desconocimiento del principio de proporcionalidad, al no permitir verificar si las medidas adoptadas por el legislador resultan adecuadas, necesarias y estrictamente proporcionadas frente a los fines perseguidos. La carga argumentativa y probatoria, en términos técnicos, recae en el legislador, quien debe suministrar elementos sólidos y suficientes para justificar racional y científicamente la decisión normativa adoptada.

De esta forma, el Alto Tribunal señaló con énfasis que:

*"Cuando la regulación legislativa afecta derechos fundamentales o interviene en ámbitos técnicos especializados, la ausencia o insuficiencia de estudios técnicos y científicos adecuados impide verificar la proporcionalidad y razonabilidad de las medidas adoptadas, generando un defecto procedural y sustancial que compromete la constitucionalidad de la norma."*

En definitiva, la Sentencia C-853/13 establece como regla constitucional que, en aquellas materias de alta complejidad técnica, el Congreso debe sustentar sus decisiones en evidencia científica y técnica clara, objetiva y suficiente, no solo para asegurar la calidad legislativa, sino para garantizar que la intervención normativa sobre derechos fundamentales sea constitucionalmente legítima.

Para mayor claridad:

Sentencia C-853/13 – Corte Constitucional	
Principio central	Necesidad constitucional de estudios técnicos y científicos sólidos al legislar en materias especializadas que impactan derechos fundamentales.
Consecuencia	Ausencia o insuficiencia de estudios técnicos genera un defecto constitucional que compromete la razonabilidad y proporcionalidad de la norma.
Exigencia técnica	El Congreso tiene carga argumentativa y probatoria especial cuando legisla sobre temas técnicos complejos o sensibles
Fundamento clave	Principios de proporcionalidad, razonabilidad, y calidad legislativa.

Como resultado de este análisis de constitucionalidad, a continuación, se resumen los aspectos más relevantes del mencionado estudio realizado por el Grupo de Investigación Derecho, Criminología y Sociedad. (2025). “*Concepto técnico sobre los factores de alto riesgo físico, psicológico y social que disminuyen la expectativa de vida saludable en condiciones de bienestar de los servidores públicos del cuerpo de custodia y vigilancia y administrativos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC-. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)*”<sup>1</sup>.

#### **4.1. Análisis técnico de riesgo ocupacional en el INPEC – sustento de necesidad normativa**

El “*Informe Técnico Final: Estudio y Análisis de Riesgos de los Servidores Públicos del INPEC*”, elaborado por un grupo interdisciplinario de investigación especializado, constituye un insumo fundamental que sustenta con rigurosidad técnica y empírica la necesidad de reconocer al personal del INPEC como sujeto de un régimen pensional especial por alto riesgo laboral.

##### **4.1.1. Fundamento metodológico del estudio**

El informe adopta una metodología de análisis de riesgo ocupacional basada en la identificación de factores de peligro, evaluación del nivel de exposición, caracterización de consecuencias fisiológicas y psicosociales, y determinación del nivel de criticidad. Se sustenta en datos empíricos recolectados durante más de un año, incorporando entrevistas, inspecciones in situ, revisión de historias clínicas ocupacionales, y criterios establecidos por normas nacionales e internacionales sobre seguridad y salud en el trabajo.

##### **4.1.2. Caracterización del entorno laboral del INPEC**

Los hallazgos del estudio confirman que el ejercicio de la función penitenciaria y carcelaria en Colombia implica condiciones de exposición permanente a factores de riesgo extremo, entre los cuales destacan:

<sup>1</sup> [https://ip14.inpec.gov.co/documents/d/quest/gci205-d-q\\_concepto-tecnico-sobre-los-factores-de-alto-riesgo-servidores-inpec-grupo-de-investigacion-derecho-criminologia-y-sociedad?download=true](https://ip14.inpec.gov.co/documents/d/quest/gci205-d-q_concepto-tecnico-sobre-los-factores-de-alto-riesgo-servidores-inpec-grupo-de-investigacion-derecho-criminologia-y-sociedad?download=true)

- Interacción constante con población privada de la libertad, en especial con miembros de organizaciones criminales de alta peligrosidad.
- Riesgo psicosocial severo, por amenazas directas, hostigamientos a sus familias, y presión permanente por parte de estructuras ilegales.
- Ambientes de trabajo insalubres, con hacinamiento, infraestructura deficiente, turnos de hasta 24 horas, y escasa disponibilidad de recursos técnicos y humanos.
- Violencia intramuros, motines, agresiones físicas, incautación de armas blancas, e intentos de fuga, los cuales son enfrentados con protocolos mínimos de contención.

#### **4.1.3. Determinación del nivel de riesgo**

Con base en los parámetros de análisis definidos por la normatividad en riesgos laborales, el personal operativo del INPEC fue clasificado como perteneciente al Nivel IV de riesgo (muy alto), siendo este el máximo grado de exposición contemplado. Este nivel equipara sus condiciones a las de otras instituciones con regímenes excepcionales como Fuerzas Militares, Policía Nacional, Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) y Bomberos.

#### **4.1.4. Efectos sobre la salud física y mental**

La investigación establece un vínculo directo entre la naturaleza de las funciones del INPEC y el desarrollo de enfermedades de origen laboral, tales como:

- Trastornos osteomusculares degenerativos (lumbalgias crónicas, hernias discales, lesiones articulares).
- Patologías respiratorias agravadas por exposición a ambientes contaminados y hacinamiento.
- Síndromes de desgaste psicoemocional, incluyendo trastorno de ansiedad generalizada, insomnio crónico, depresión, trastorno de estrés postraumático (TEPT), y afectación severa a la calidad de vida.

Adicionalmente, el estudio revela que la expectativa de vida saludable en este grupo poblacional se encuentra hasta 12 años por debajo del promedio nacional, debido al deterioro físico prematuro ocasionado por su entorno funcional.

#### 4.1.5. Inequidad normativa frente a regímenes especiales existentes.

El documento identifica una asimetría normativa estructural, pues, a diferencia de los miembros de la Fuerza Pública y del Cuerpo de Custodia del CTI, los funcionarios del INPEC carecen de un régimen diferencial de pensión, a pesar de estar expuestos a condiciones de riesgo incluso mayores.

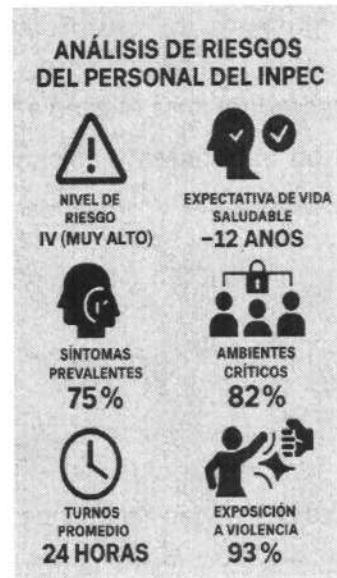
Este desfase jurídico no solo vulnera el principio de igualdad, sino que también impacta negativamente en los niveles de motivación, permanencia, vocación y estabilidad de los funcionarios, generando altos índices de retiro anticipado, absentismo y enfermedades laborales.

#### 4.1.6. Conclusión técnica del estudio.

El Grupo de Investigación concluye que:

*"El nivel de exposición al riesgo al que están sometidos los servidores del INPEC exige la adopción urgente de un régimen pensional especial, en razón al principio de equidad, justicia laboral, y reconocimiento al servicio de alta peligrosidad que prestan al Estado colombiano."*

<b>Anexo técnico – Principales hallazgos del estudio de riesgo ocupacional del INPEC</b>	
<b>1</b>	<b>RESULTADO</b>
Nivel de riesgo	Clasificación: Nivel IV (Muy Alto)
Expectativa de vida saludable	Reducción estimada: -12 años frente al promedio nacional
Síntomas prevalentes	75% sufre trastornos de ansiedad o estrés laboral crónico
Ambientes críticos	82% labora en condiciones de hacinamiento severo
Exposición directa a violencia	93% ha enfrentado eventos de agresión física o amenaza
Turnos laborales promedio	Hasta 24 horas continuas, sin rotación adecuada
Reconocimiento normativo actual	Inexistente régimen pensional por alto riesgo para INPEC



#### 4.2. Distribución Cuerpo de Custodia y Vigilancia por departamentos

DEPARTAMENTO	CUERPO DE CUSTUDIA Y VIGILANCIA		
	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
Amazonas	3	39	42
Antioquia	216	1.405	1.621
Arauca	5	55	60
Atlántico	16	300	316
Bogotá	338	1.572	1.910
Bolívar	12	197	209
Boyacá	112	663	775
Caldas	83	515	598
Caquetá	32	265	297
Casanare	21	158	179
Cauca	88	434	522
Cesar	28	330	358
Chocó	6	107	113
Córdoba	16	213	229
Cundinamarca	61	553	614
Guainía	0	0	0
Guaviare	0	0	0
Huila	68	366	434
Guajira	4	51	55
Magdalena	13	174	187
Meta	103	613	716
Nariño	84	357	441
Norte de Santander	81	419	500
Putumayo	0	0	0
Quindío	77	178	255
Risaralda	70	162	232
San Andrés y Prov.	3	47	50
Santander	126	860	986
Sucre	8	80	88
Tolima	119	739	858
Valle del Cauca	212	1.352	1.564
Vaupés	0	0	0
Vichada	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>2.005</b>	<b>12.204</b>	<b>14.209</b>

## V. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL.

### 5.1 Fundamentación Normativa y Competencial

De conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, toda iniciativa legislativa que implique gasto público o suponga efectos fiscales debe acompañarse de una evaluación del impacto fiscal en el marco fiscal de mediano y largo plazo, así como contar con concepto del Ministerio de Hacienda sobre su viabilidad. Si bien esta disposición busca preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas, también establece que cuando no exista impacto fiscal directo, debe emitirse constancia o concepto que así lo certifique.

### 5.2 Contexto y contenido del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley No. 641 de 2025 Cámara - 296 de 2024 Senado, no introduce nuevas erogaciones presupuestales ni modifica la estructura del gasto público, sino que actualiza y sistematiza el marco legal existente para la pensión especial de vejez aplicable al personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, en virtud de su condición de servidores que ejercen labores de alto riesgo, tal como ya lo contemplaba el Decreto Ley 2090 de 2003 y la Ley 100 de 1993 en sus artículos 140 y 136, entre otros. El mencionado Decreto Ley que estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2024, sin embargo, el marco normativo propuesto no amplía el ámbito de aplicación a otro tipo de funcionarios, como los administrativos, por el contrario, se limita a quienes efectivamente ejercen la labor de alto riesgo y así, solamente se mantiene el número de personas ya incluidas en el marco presupuestal.

La iniciativa tiene por objeto:

- Establecer requisitos y condiciones de acceso a la pensión especial de vejez ya prevista en el ordenamiento jurídico vigente,
- Y preservar la continuidad normativa del régimen especial pensional cuya vigencia fue ampliada hasta 2024 por disposiciones reglamentarias.

Es importante señalar que:

- No se crea un nuevo régimen pensional ni se asigna carga presupuestal adicional al Estado.

- Las cotizaciones extraordinarias (10% adicional) continúan a cargo exclusivo del empleador, sin requerir subsidio estatal alguno.
- El cálculo del Ingreso Base de Liquidación (IBL) se mantiene en el rango técnico-financiero permitido por la legislación actual y no altera los parámetros de cálculo del pasivo pensional nacional.

### **5.3 Análisis de sostenibilidad financiera, sustento científico y ausencia de impacto fiscal**

En términos de sostenibilidad actuarial y presupuestal, el proyecto se encuentra alineado con el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Sistema General de Pensiones, pues:

- Los supuestos actariales del régimen de alto riesgo ya incorporan al personal del INPEC como grupo de referencia;
- La disminución de edad para el reconocimiento de la pensión ya ha sido contemplada por los modelos de cálculo actuarial oficiales;
- La fuente de financiación es exclusivamente contributiva y no afecta recursos del Presupuesto General de la Nación;
- Y la iniciativa no genera beneficios tributarios ni establece subsidios, transferencias, deducciones, ni cargas fiscales nuevas, en armonía con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Cabe resaltar que la propia Corte Constitucional, mediante sentencias como la C-1125 de 2004, C-853 de 2013 y T-315 de 2015, ha reafirmado la naturaleza técnica y no asistencial del régimen de alto riesgo, fundamentado en criterios científicos de desgaste laboral y expectativa de vida saludable, sin implicar responsabilidad presupuestal directa del Estado más allá de las cotizaciones reglamentarias.

Así las cosas, desde una perspectiva de análisis macro fiscal y jurídico, el Proyecto de Ley No. 641 de 2025 Cámara - 296 de 2024 Senado, cumple con los principios de neutralidad presupuestal y sostenibilidad financiera, conforme al artículo 7º de la Ley 819 de 2003, por las siguientes razones estructurales:

### 5.3.1 Incorporación al modelo actuarial.

El personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria del INPEC ya se encuentra plenamente incorporado en los modelos actuariales del pasivo pensional estatal, tanto en sus proyecciones como en sus costos financieros presentes. En consecuencia, el proyecto no amplía la base de cobertura ni crea nuevos grupos beneficiarios, lo cual lo hace neutro desde la perspectiva fiscal.

### 5.3.2 Sustento epidemiológico y científico del desgaste laboral

Diversos estudios (Internacionales y nacionales) han evidenciado que los funcionarios penitenciarios enfrentan una carga psicosocial particularmente intensa, asociada con turnos rotativos, riesgo de violencia, y sobrecarga laboral. Por ejemplo, Deguchi et al. (2013) encontraron que los niveles de estrés laboral en personal penitenciario japonés se correlacionan significativamente con síntomas depresivos y desgaste psicológico crónico (Deguchi et al., 2013).

- Riesgo crónico y efectos sobre la salud pública: En contextos de alta seguridad penitenciaria, el 22.6% de los funcionarios presentan niveles clínicos de estrés ocupacional, lo que conlleva consecuencias en salud física y mental, especialmente ante ausencia de medidas compensatorias adecuadas (Kanchanatawan, B., et al., 2015).
- Efectos acumulativos y desgaste crónico: El insomnio laboral y el agotamiento emocional son síntomas ampliamente prevalentes en este grupo ocupacional, especialmente en esquemas de turnos prolongados. Se ha documentado que la falta de intervención oportuna conlleva a deterioros graves en salud psicosocial y productividad institucional (Sygit-Kowalkowska et al., 2021).
- Formación insuficiente y falta de mitigación estructural del estrés: El diseño institucional actual no contempla herramientas suficientes para la mitigación del estrés crónico, lo que ha sido identificado por Spencer et al. (2023) en su estudio sobre el entrenamiento de oficiales en Canadá. La carga laboral supera las capacidades formativas iniciales, contribuyendo al deterioro progresivo de la salud laboral (Spencer et al., 2023).

- Estudio específico para los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional (CCVPN): Los apartes conclusivos del “**CONCEPTO TÉCNICO SOBRE LOS FACTORES DE ALTO RIESGO FÍSICO, PSICOLÓGICO Y SOCIAL QUE DISMINUYEN LA EXPECTATIVA DE VIDA SALUDABLE EN CONDICIONES DE BIENESTAR DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL CUERPO DE CUSTODIA Y VIGILANCIA Y ADMINISTRATIVOS DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC-**” elaborado por el Grupo de Investigación Derecho, Criminología y Sociedad. (2025), develan que los factores de riesgo identificados impactan de manera directa y negativa en la expectativa de vida saludable de los servidores; en mayor medida, esto se desprende de las condiciones laborales a las cuales se encuentran permanentemente expuestos (p,11).

De otra parte, llama la atención que dentro del mismo informe también se evidencia una carencia de estudios específicos y registros adecuados sobre actividades de alto riesgo en el INPEC, lo que dificulta evaluar y mitigar los riesgos ocupacionales. La ineficacia del Decreto 2090 de 2003 y la falta de un observatorio de riesgos laborales subrayan la necesidad de fortalecer la regulación y el monitoreo. (p,12).

### 5.3.3 Neutralidad fiscal estructural

La iniciativa no introduce ni subsidios nuevos, ni beneficios tributarios, ni deducciones, ni alteraciones paramétricas al régimen existente. El sistema sigue operando bajo el principio de equivalencia actuarial y sostenibilidad contributiva, en donde el 10% adicional de cotización lo asume exclusivamente el empleador, sin trasladar cargas al presupuesto nacional.

Lo anterior se explica conforme a la información suministrada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC<sup>2</sup>, luego de la recopilación de la información con el operador de pago “MIPLANILLA”. El monto total de aportes que, corresponde a la sumatoria de los IBC’s de toda la población beneficiaria, es decir: 14.263 funcionarios del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional (12.242 Hombres y 2.021 Mujeres); multiplicada por la tasa de cotización aplicable, para este caso el previsto en la

<sup>2</sup> Oficio INPEC No. 2025EE0172854 del 9 de julio de 2025

Ley 100 de 1993, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador, desde la entrada en vigencia del decreto 2090 de 2003 a la fecha, corresponde a \$ 697.209.041.422,54 discriminados de la siguiente manera, por años:

**Años 2003 al 2009. (Fuente: INPEC, 2025)**

FONDO/AÑO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
COLPENSIONES	185.429.400,00	722.292.300,00	532.676.600,00	44.307.400,00	51.820.600,00	71.857.800,00	127.323.100,00
COLFONDOS	\$ 64.725.200,00	\$ 34.476.000,00	\$ 27.273.900,00	\$ 4.255.200,00	\$ 4.213.700,00	\$ 4.244.900,00	\$ 7.667.800,00
PORVENIR	\$ 147.842.100,00	\$ 134.055.200,00	\$ 105.134.000,00	\$ 25.033.600,00	\$ 25.082.300,00	\$ 25.524.400,00	\$ 10.675.500,00
FONPRECON		\$ 1.430.700,00					
HORIZONTE							\$ 498.100,00
ING PENSIONES							
OLD MUTUAL SKANDIA							
PROTECCION	\$ 20.000.700,00	\$ 23.308.600,00	\$ 33.915.100,00	\$ 2.835.100,00	\$ 2.975.500,00	\$ 3.227.600,00	\$ 6.970.200,00
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 417.997.400,00</b>	<b>\$ 915.562.800,00</b>	<b>\$ 698.999.600,00</b>	<b>\$ 76.431.300,00</b>	<b>\$ 84.092.100,00</b>	<b>\$ 104.854.700,00</b>	<b>\$ 153.134.700,00</b>

**Años 2010 al 2015. (Fuente: INPEC, 2025)**

FONDO/AÑO	2010	2011	2012	2013	2014	2015
COLPENSIONES	96.655.900,00	7.836.243.734,00	49.548.088.056,56	\$ 3.995.756.784,72	\$ 35.268.725,84	\$ 24.843.720,00
COLFONDOS	\$ 6.308.400,00	\$ 94.723.291,50	\$ 1.402.920.200,00	\$ 137.431.984,75	\$ 50.740,67	
PORVENIR	\$ 4.322.100,00	\$ 534.222.200,00	\$ 4.360.041.500,00	\$ 394.875.292,65	\$ 13.939.908,24	\$ 11.040.700,00
FONPRECON		\$ 328.837.815,00	\$ 1.363.985.400,00	\$ 206.606.992,11		
HORIZONTE		\$ 156.868.071,00	\$ 722.062.300,00			
ING PENSIONES		\$ 804.700,00	\$ 9.432.600,00	\$ 375.200,00		
OLD MUTUAL SKANDIA						
PROTECCION	\$ 3.513.800,00	\$ 221.095.074,00	\$ 1.668.486.300,00	\$ 248.036.750,15	\$ 4.501.471,61	\$ 4.325.800,00
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 110.800.200,00</b>	<b>\$ 9.172.794.885,50</b>	<b>\$ 59.075.016.356,56</b>	<b>\$ 4.983.083.004,37</b>	<b>\$ 53.760.846,37</b>	<b>\$ 40.210.020,00</b>

**Años 2016 al 2021. (Fuente: INPEC, 2025)**

FONDO/AÑO	2016	2017	2018	2019	2020	2021
COLPENSIONES	\$ 118.753.820,54	\$ 174.675.502,00	\$ 6.848.319.000,00	\$ 8.802.876.100,00	\$ 50.897.586.900,00	\$ 68.653.856.900,00
COLFONDOS	\$ 808.800,00	\$ 1.920.400,00	\$ 151.262.600,00	\$ 289.198.000,00	\$ 1.673.825.200,00	\$ 2.603.058.800,00
PORVENIR	\$ 10.893.466,20	\$ 7.269.200,00	\$ 1.002.610.200,00	\$ 2.012.671.200,00	\$ 11.501.394.800,00	\$ 19.506.069.800,00
FONPRECON						
HORIZONTE						
ING PENSIONES						
OLD MUTUAL SKANDIA			\$ 501.900,00	\$ 1.187.800,00	\$ 59.233.400,00	\$ 79.184.900,00
PROTECCION	\$ 2.665.600,00	\$ 1.006.700,00	\$ 356.915.300,00	\$ 712.177.400,00	\$ 3.926.690.100,00	\$ 6.176.836.800,00
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 133.121.686,74</b>	<b>\$ 154.871.802,00</b>	<b>\$ 8.359.809.000,00</b>	<b>\$ 11.818.110.500,00</b>	<b>\$ 67.858.730.400,00</b>	<b>\$ 97.021.007.200,00</b>

**Años 2022 al 2025. (Fuente: INPEC, 2025)**

FONDO/AÑO	2022	2023	2024	2025
COLPENSIONES	\$ 68.351.428.600,00	\$ 84.321.847.000,00	\$ 89.083.543.000,00	\$ 31.611.741.600,00
COLFONDOS	\$ 2.554.499.900,00	\$ 3.253.249.800,00	\$ 3.073.829.800,00	\$ 994.783.200,00
PORVENIR	\$ 21.515.386.600,00	\$ 37.827.031.000,00	\$ 44.619.610.500,00	\$ 17.202.494.100,00
FONPRECON				
HORIZONTE				
ING PENSIONES				
OLD MUTUAL SKANDIA	\$ 83.711.600,00	\$ 91.209.200,00	\$ 73.351.400,00	\$ 23.620.700,00
PROTECCION	\$ 6.499.257.721,00	\$ 9.816.362.200,00	\$ 10.870.890.300,00	\$ 4.078.804.700,00
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 99.004.284.421,00</b>	<b>\$ 135.309.699.200,00</b>	<b>\$ 147.721.225.000,00</b>	<b>\$ 53.911.444.300,00</b>

Consecuente con lo anterior, esta neutralidad presupuestal y la gestión de sus obligaciones se ven vigorosamente cimentadas en la estrategia fiscal de mediano y largo plazo del país. Tal como lo detalla el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025 (MFMP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha delineado un camino claro para la sostenibilidad de las finanzas públicas; se han identificado una serie de hitos que deben comenzar a estructurarse desde el año 2025, los cuales comprenden reformas estructurales tanto en

ingresos como medidas de gestión y reestructuración del gasto, y constituyen un pilar fundamental de activación de la cláusula de escape que permitirá al país retornar de manera sostenible y creíble a la senda de cumplimiento de las metas fiscales establecidas por la regla fiscal, asegurando al mismo tiempo la sostenibilidad macroeconómica y el bienestar de la población (MFMP, 2025, pp. 39-40)

#### 5.3.4 Conclusión técnica.

Con base en los elementos anteriores, el proyecto de ley se ajusta a los principios de sostenibilidad financiera, proporcionalidad jurídica, y fundamento técnico-científico. No representa un impacto fiscal adicional directo, ni altera los supuestos macroeconómicos de mediano plazo del sistema general de pensiones. Su objeto es esencialmente regulatorio y de continuidad normativa.

## VI. REFERENCIAS.

Deguchi, Y., Inoue, K., Muramatsu, T., Iwasaki, S., Yamauchi, T., Nakao, T., Muroya, M., Kobayashi, Y., Kato, Y., & Kiriike, N. (2013). Relationships between occupational stress and depressive symptoms among prison officers in Japan.. *Osaka city medical journal*, 59(2), 91-8. Recuperado de: <https://consensus.app/papers/relationships-between-occupational-stress-and-deguchi-inoue/1251ab56122c5e68ab5a05d657cc9f65/>

Grupo de Investigación Derecho, Criminología y Sociedad. (2025). CONCEPTO TÉCNICO SOBRE LOS FACTORES DE ALTO RIESGO FÍSICO, PSICOLÓGICO Y SOCIAL QUE DISMINUYEN LA EXPECTATIVA DE VIDA SALUDABLE EN CONDICIONES DE BIENESTAR DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL CUERPO DE CUSTODIA Y VIGILANCIA Y ADMINISTRATIVOS DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC-. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). Recuperado de: [https://ip14.inpec.gov.co/documents/d/quest/gci205-d-g\\_concepto-tecnico-sobre-los-factores-de-alto-riesgo-servidores-inpec-grupo-de-investigacion-derecho-criminologia-y-sociedad?download=true](https://ip14.inpec.gov.co/documents/d/quest/gci205-d-g_concepto-tecnico-sobre-los-factores-de-alto-riesgo-servidores-inpec-grupo-de-investigacion-derecho-criminologia-y-sociedad?download=true)



Kanchanatawan, B., Wongwan, T., & Supapong, S. (2015). Prevalence and Related Factors of Occupational Stress among Correctional Officers in Maximum Security Prisons. , 32, 25. Recuperado de: <https://consensus.app/papers/prevalence-and-related-factors-of-occupational-stress-wongwan-supapong/8bf2d61596aa505f80726098b158afcc/>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2025). Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para la vigencia 2025. Recuperado de: [https://www\[minhacienda.gov.co%3A443%2Fpolitica-fiscal%2Fdocumentos-planeacion-financiera%2Fmarco-fiscal-mediano-plazo%2F-%2Fdocument\\_library%2Fhnrd%2Fview%2F2284557%3Fcom\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_hnrd\\_redirect%3Dhttps%253A%252F%252Fwww\[minhacienda.gov.co%253A443%252Fpolitica-fiscal%252Fdocumentos-planeacion-financiera%252Fmarco-fiscal-mediano-plazo%253Fp\\_id%253Dcom\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_hnrd%2526p.lifecycle%253D0%2526p.state%253Dnormal%2526p.mode%253Dview%26com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_hnrd.folderId%3D2284557&com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_hnrd.fileEntryId=2458269](https://www.minhacienda.gov.co/politica-fiscal/documentos-planeacion-financiera/marco-fiscal-mediano-plazo-/document_library/hnrd/view_file/2458269?com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_hnrd_redirect=https%3A%2F%2Fwww[minhacienda.gov.co%3A443%2Fpolitica-fiscal%2Fdocumentos-planeacion-financiera%2Fmarco-fiscal-mediano-plazo%2F-%2Fdocument_library%2Fhnrd%2Fview%2F2284557%3Fcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_hnrd_redirect%3Dhttps%253A%252F%252Fwww[minhacienda.gov.co%253A443%252Fpolitica-fiscal%252Fdocumentos-planeacion-financiera%252Fmarco-fiscal-mediano-plazo%253Fp_id%253Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_hnrd%2526p.lifecycle%253D0%2526p.state%253Dnormal%2526p.mode%253Dview%26com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_hnrd.folderId%3D2284557&com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_hnrd.fileEntryId=2458269)

Sygit-Kowalkowska, E., Piotrowski, A., & Hamzah, I. (2021). Insomnia among Prison Officers and Its Relationship with Occupational Burnout: The Role of Coping with Stress in Polish and Indonesian Samples. International Journal of Environmental Research and Public Health, 18. <https://doi.org/10.3390/ijerph18084282>. Recuperado de: <https://consensus.app/papers/insomnia-among-prison-officers-and-its-relationship-with-sygit-kowalkowska-piotrowski/29088ba5f3205f36be4e8ff0fdb7ae8b/>

Spencer, D., Ricciardelli, R., Cassiano, M., & Zehtab-Jadid, A. (2023). Occupational Stress, Correctional Officers, and Training for the Job: Probing Sources of Stress During the Correctional Service of Canada's Correctional Training Program. Canadian Journal

of Criminology and Criminal Justice. <https://doi.org/10.3138/cjccj-2022-0031>. Recuperado de: <https://consensus.app/papers/occupational-stress-correctional-officers-and-training-spencer-ricciardelli/b460a5e83b7f54afa44b7fb84e6c467a/>

## VII. CONFLICTO DE INTERESES.

De conformidad con el Artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5<sup>a</sup> de 1992 y se dictan otras disposiciones*”, que establece que tanto el autor del proyecto y el ponente dentro de la exposición de motivos, deberán incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, sirviendo de guía para que los otros congresistas tomen una decisión en torno, si se encuentran incursos en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley, por ser de carácter general, no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista, teniendo en cuenta que, la propuesta versa sobre el marco regulatorio por ejercer la actividad de alto riesgo, por parte de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, que es de interés general que no beneficiaría a ningún congresista de forma particular, actual y directa.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado que, en la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable mediante Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia*

que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

En el mismo sentido, es pertinente señalar lo que la Ley 5<sup>a</sup> de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

*“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

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.”*

Es de aclarar 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<sup>a</sup> de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

La presente ponencia integra doctrina constitucional vigente y evidencia técnica para sustentar, con criterios de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad, la constitucionalidad y conveniencia del régimen propuesto.

Por las razones expuestas, someto a consideración de los honorables Congresistas la presente iniciativa.

### VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con el propósito de presentar un texto más estructurado y técnicamente consolidado para su discusión en segundo debate ante la Honorable Cámara de Representantes que incorpore tanto las observaciones formuladas en las mesas técnicas como las consideraciones planteadas por los distintos ponentes, se somete a consideración el presente pliego de modificaciones. Se incorpora un cuadro comparativo entre el texto definitivo aprobado en segundo debate por el Senado de la República y las modificaciones propuestas para su trámite en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en el mismo, se adiciona un artículo nuevo referente al régimen de transición:

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
<b>POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL MARCO LEGAL PARA EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PENSIÓN ESPECIAL DE VEJEZ DE LOS INTEGRANTES DEL CUERPO DE CUSTODIA Y VIGILANCIA PENITENCIARIA Y CARCELARIA NACIONAL QUE DESARROLLAN ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</b>	Sin modificaciones	
<b>Artículo 1. Objeto de la Ley.</b> La presente Ley tiene por objeto establecer un marco legal para el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que desarrollan actividades de alto riesgo.	Sin modificaciones	

<p><b>Artículo 2. Ámbito de Aplicación.</b> La presente Ley se aplicará a todos los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que inicien sus labores y/o se encuentren realizando la actividad de alto riesgo que implique la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	
<p><b>Artículo 3. Definiciones.</b> Para los efectos de la presente Ley se entiende por:</p> <p>a. <b>Actividad de Alto Riesgo.</b> Se entiende por Actividad de Alto Riesgo para la salud de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, aquella en la cual la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.</p> <p>b. <b>Integrantes con Función de Alto Riesgo.</b> Son los Oficiales, Suboficiales, Dragoneantes y Alumnos del Cuerpo de Custodia en los diferentes grados o jerarquías. Entre los oficiales se encuentran personas con grados de comandante, mayor, capitán, teniente; entre los suboficiales se encuentran inspector jefe, inspector, distinguido y dragoneante.</p> <p>c. <b>Caracterización del riesgo.</b> Proceso que busca</p>	<p>Sin modificaciones</p>	

identificar, analizar y evaluar los riesgos potenciales, tanto en términos de su probabilidad de ocurrencia como de su posible impacto, derivado de la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la Fuerza Pública. Puede ser de tipo social, laboral y de acuerdo a los riesgos propios en el ejercicio de la actividad.

- d. **Tipo Social.** Dentro de las que se encuentran excesivas jornadas laborales, aislamiento familiar, estrés, el medio patológico, la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), hacer parte del conflicto social de las cárceles, amotinamientos, evasión o intentos de fuga, rescate, traslado de internos y otros, todo lo cual conlleva a fatiga e incremento de la carga psicosocial.
- e. **Tipo Laboral.** Físicos tales como ruido, iluminación, frío y/o calor extremo; biológicos de todo tipo sean microorganismos productores de infecciones o agentes derivados; ergonómicos; psicosociales; de seguridad tales como mecánicos, eléctricos, instalaciones locativas defectuosas, trabajos

<p>confinados, incendio y explosión, tránsito y riesgo público, entre otros.</p>		
<p><b>f. Riesgos Propios.</b> Altas tasas de morbilidad, mortalidad y alto riesgo de agresión, ocasionados por la población de Personas Privadas de la Libertad (PPL); generando un alto nivel de estrés. Se suma a este fenómeno, el desgaste ocupacional causado por el ejercicio de custodia y vigilancia en los distintos centros carcelarios y penitenciarios; incluyendo también como factor detonante, los contactos sociales entre los compañeros, así como las interacciones con la Población Privada de la Libertad (PPL).</p>		
<p><b>Artículo 4. Pensión especial de vejez.</b> Los afiliados al Régimen de Prima Media con prestación definida del Sistema General de Pensiones, que realicen una ocupación de alto riesgo para su salud, de las actividades descritas en la presente Ley, durante un número mínimo de mil veintinueve (1029) semanas de cotización al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, de las cuales se efectué la cotización especial durante por lo menos setecientas (700) semanas de actividades de alto riesgo sean estas continuas o discontinuas, o que hayan cumplido veinte (20)</p>	<p><b>Artículo 4. Pensión especial de vejez.</b> Los afiliados al Régimen de Prima Media con prestación definida del Sistema General de Pensiones, <u>los afiliados al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez o muerte de origen común o al régimen pensional vigente</u>, que realicen una ocupación de alto riesgo para su salud, de las actividades descritas en la presente Ley, durante un número mínimo de mil veintinueve (1029) semanas de cotización al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, de las cuales se efectué la cotización especial</p>	<p>Se armoniza el artículo con la actual reforma Pensional, incluyendo a los afiliados al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez o muerte de origen común.</p>

<p>años de servicio continuo o descontinuos, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional tendrán derecho a la pensión especial de vejez</p>	<p>durante por lo menos setecientas (700) semanas de actividades de alto riesgo sean estas continuas o discontinuas, o que hayan cumplido veinte (20) años de servicio continuo o descontinuos, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional tendrán derecho a la pensión especial de vejez</p>	
<p><b>Artículo 5. Monto de la cotización.</b> El monto de la cotización para las actividades de alto riesgo descritas en la presente Ley, es el previsto en la Ley 100 de 1993, o normas que la modifiquen o adicionen, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	
<p><b>Artículo 6. Ingreso Base de Liquidación (IBL).</b> El monto mensual de la pensión de vejez, será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del Ingreso Base de Liquidación (IBL), determinado según la opción que resulte más favorable para el trabajador(a), de acuerdo con los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Último año cotizado.</b> Se tomará el Ingreso Base de Cotización (IBL) promedio durante el último año de cotización.</li> <li>2. <b>Promedio de los últimos diez (10) años cotizados.</b> Se calculará el promedio del Ingreso Base de Liquidación (IBL) durante los últimos diez (10) años cotizados antes del reconocimiento de la pensión, actualizados</li> </ol>	<p>Sin modificaciones</p>	

<p>anualmente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), conforme a la certificación expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.</p> <p>3. <b>Promedio de toda la vida laboral.</b> Se tomará el promedio del Ingreso Base de Liquidación (IBL), actualizados anualmente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), según certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, durante toda la vida laboral del trabajador(a).</p> <p>Se aplicará la opción que resulte más favorable para el trabajador(a).</p> <p><b>Parágrafo.</b> Cuando el Ingreso Base de Liquidación (IBL) más favorable para el trabajador(a) corresponda al promedio de toda la vida laboral o al promedio de los últimos diez (10) años cotizados, se tendrá en cuenta para el cálculo de la pensión de vejez que, por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje de que trata el presente artículo se incrementará en un uno por ciento (1%) del Ingreso Base de Liquidación (IBL), llegando a un monto máximo de pensión del ochenta por ciento (80%) de dicho ingreso, en forma</p>		
--	--	--

<p>decreciente en función del nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula establecida en el artículo 34 de la Ley 100 de 1993 o el artículo 32 de la Ley 2381 de 2024, según corresponda. El valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta por ciento (80%) del Ingreso Base de Liquidación (IBL), ni inferior a la pensión mínima.</p>		
<p><b>Artículo 7. Normas aplicables.</b> En lo no previsto para la pensión especial de que trata la presente Ley, se aplicarán las normas generales contenidas en la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003, la Ley 2381 de 2024 y sus decretos reglamentarios.</p>	Sin modificaciones	
<p><b>Artículo 8. Régimen de transición.</b> Las disposiciones contenidas en la presente Ley se aplicarán sin perjuicio de los derechos consolidados o en curso de adquisición de los servidores públicos del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que hayan ingresado al servicio a partir del 29 de julio de 2003 y que, al momento de entrada en vigencia de esta norma, hubieren iniciado el cumplimiento de los requisitos establecidos en ese régimen.</p> <p>También, se entenderá por derecho en curso de adquisición o consolidado aquel en el que el servidor haya acumulado al menos mil veintinueve (1.029) semanas de cotización, o su equivalente en tiempo de</p>	Sin modificaciones	

servicio efectivo, a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley.		
En todo caso, se aplicará el régimen que resulte más favorable para el servidor, conforme al principio de favorabilidad laboral previsto en el artículo 53 de la Constitución Política.		
<b>Artículo 9. Vigencia y derogatorias.</b> La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones	

## IX. PROPOSICIÓN.

Haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, de conformidad con las consideraciones expuestas, nos permitimos rendir informe de **PONENCIA POSITIVA** y respetuosamente sugerimos a los integrantes de la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate y aprobar el **Proyecto de Ley N° 641 de 2025 Cámara - 296 de 2024 Senado** “*Por medio de la cual se establece el marco legal para el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que desarrollan actividades de alto riesgo y se dictan otras disposiciones*”. En los términos presentados en el Pliego de Modificaciones que se propone.

De los Honorables Representantes,



HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ

Ponente Coordinador  
Representante a la Cámara por Casanare  
Partido Liberal



JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA

Ponente Coordinador  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Partido Alianza Verde



HUGO  
ARCHILA  
UNIDOS  
FUTURO

CAMILO  
LONDÓN  
Representante a la Cámara  
#LaFuerzaDelEquipo

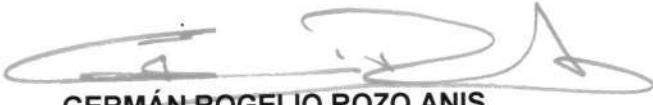
MARÍA EUGENIA  
LOPERA  
CONGRESISTA A LA CÁMARA  
DIPUTADA DE ANTIOQUIA

Héctor  
Chaparro  
CONGRESISTA A LA CÁMARA  
DIPUTADO DE BOYACÁ

GERMÁN ROZO  
CONGRESISTA A LA CÁMARA  
DIPUTADO DE ARAUCA

  
MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE  
Ponente Coordinadora  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Partido Liberal

  
HÉCTOR DAVID CHAPARRO CHAPARRO  
Ponente  
Representante a la Cámara por Boyacá  
Partido Liberal

  
GERMÁN ROGELIO ROZO ANIS  
Ponente  
Representante a la Cámara por Arauca  
Partido Liberal

## X. TEXTO PROPUESTO.

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY No. 641 DE 2025 CÁMARA - 296 DE 2024 SENADO

**“Por medio de la cual se establece el marco legal para el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que desarrollan actividades de alto riesgo y se dictan otras disposiciones”**

El Congreso de Colombia,  
**DECRETA**

**Artículo 1. Objeto de la Ley.** La presente Ley tiene por objeto establecer un marco legal para el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que desarrollan actividades de alto riesgo.

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

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

- a) **Actividad de Alto Riesgo.** Se entiende por Actividad de Alto Riesgo para la salud de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, aquella en la cual la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.
- b) **Integrantes con Función de Alto Riesgo.** Son los Oficiales, Suboficiales, Dragoneantes y Alumnos del Cuerpo de Custodia en los diferentes grados o jerarquías. Entre los oficiales se encuentran personas con grados de comandante, mayor, capitán, teniente; entre los suboficiales se encuentran inspector jefe, inspector, distinguido y dragoneante.
- c) **Caracterización del riesgo.** Proceso que busca identificar, analizar y evaluar los riesgos potenciales, tanto en términos de su probabilidad de ocurrencia como de su posible impacto, derivado de la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la Fuerza Pública. Puede ser de tipo social, laboral y de acuerdo a los riesgos propios en el ejercicio de la actividad.
- d) **Tipo Social.** Dentro de las que se encuentran excesivas jornadas laborales, aislamiento familiar, estrés, el medio patológico, la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), hacer parte del conflicto social de las cárceles, amotinamientos, evasión o intentos de fuga, rescate, traslado de internos y otros, todo lo cual conlleva a fatiga e incremento de la carga psicosocial.
- e) **Tipo Laboral.** Físicos tales como ruido, iluminación, frío y/o calor extremo; biológicos de todo tipo sean microorganismos productores de infecciones o agentes derivados; ergonómicos; psicosociales; de seguridad tales como mecánicos, eléctricos, instalaciones locativas defectuosas, trabajos confinados, incendio y explosión, tránsito y riesgo público, entre otros.
- f) **Riesgos Propios.** Altas tasas de morbilidad, mortalidad y alto riesgo de agresión, ocasionados por la población de Personas Privadas de la Libertad (PPL); generando un alto nivel de estrés. Se suma a este fenómeno, el desgaste ocupacional causado por el ejercicio de custodia y vigilancia en los distintos centros carcelarios y penitenciarios; incluyendo también como factor detonante, los contactos sociales entre los compañeros, así como las interacciones con la Población Privada de la Libertad (PPL).

**Artículo 4. Pensión especial de vejez.** Los afiliados al Régimen de Prima Media con prestación definida del Sistema General de Pensiones, los afiliados al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez o muerte de origen común o al régimen pensional vigente, que realicen una ocupación de alto riesgo para su salud, de las actividades descritas en la presente Ley, durante un número mínimo de mil veintinueve (1029) semanas de cotización al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria

y Carcelaria Nacional, de las cuales se efectué la cotización especial durante por lo menos setecientas (700) semanas de actividades de alto riesgo sean estas continuas o discontinuas, o que hayan cumplido veinte (20) años de servicio continuo o discontinuo, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional tendrán derecho a la pensión especial de vejez.

**Artículo 5. Monto de la cotización.** El monto de la cotización para las actividades de alto riesgo descritas en la presente Ley, es el previsto en la Ley 100 de 1993, o normas que la modifiquen o adicionen, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador.

**Artículo 6. Ingreso Base de Liquidación (IBL).** El monto mensual de la pensión de vejez, será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del Ingreso Base de Liquidación (IBL), determinado según la opción que resulte más favorable para el trabajador(a), de acuerdo con los siguientes criterios:

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

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

**Parágrafo.** Cuando el Ingreso Base de Liquidación (IBL) más favorable para el trabajador(a) corresponda al promedio de toda la vida laboral o al promedio de los últimos diez (10) años cotizados, se tendrá en cuenta para el cálculo de la pensión de vejez que, por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje de que trata el presente artículo se incrementará en un uno por ciento (1%) del Ingreso Base de Liquidación (IBL), llegando a un monto máximo de pensión del ochenta por ciento (80%) de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula establecida en el artículo 34 de la Ley 100 de 1993 o el artículo 32 de la Ley 2381 de 2024, según corresponda. El valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta por ciento (80%) del Ingreso Base de Liquidación (IBL), ni inferior a la pensión mínima.

**Artículo 7. Normas aplicables.** En lo no previsto para la pensión especial de que trata la presente Ley, se aplicarán las normas generales contenidas en la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003, la Ley 2381 de 2024 y sus decretos reglamentarios.

**Artículo 8. Régimen de transición.** Las disposiciones contenidas en la presente Ley se aplicarán sin perjuicio de los derechos consolidados o en curso de adquisición de los servidores públicos del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que hayan ingresado al servicio a partir del 29 de julio de 2003 y que, al momento de entrada en vigencia de esta norma, hubieren iniciado el cumplimiento de los requisitos establecidos en ese régimen.

También, se entenderá por derecho en curso de adquisición o consolidado aquel en el que el servidor haya acumulado al menos mil veintinueve (1.029) semanas de cotización, o su equivalente en tiempo de servicio efectivo, a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley.

En todo caso, se aplicará el régimen que resulte más favorable para el servidor, conforme al principio de favorabilidad laboral previsto en el artículo 53 de la Constitución Política.

**Artículo 9. Vigencia y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes,

**HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ**  
Ponente Coordinador  
Representante a la Cámara por Casanare  
Partido Liberal

**JUAN CAMILO LONDÓN BARRERA**  
Ponente Coordinador  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Partido Alianza Verde

**HÉCTOR DAVID CHAPARRO CHAPARRO**  
Ponente  
Representante a la Cámara por Boyacá  
Partido Liberal

**GERMÁN ROGELIO ROZO ANIS**  
Ponente  
Representante a la Cámara por Arauca  
Partido Liberal