



### 3. Despacho Viceministro Técnico

Honorable Presidente  
**JULIAN DAVID LÓPEZ**  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso  
Bogotá D.C



Radicado: 2-2026-025838  
Bogotá D.C., 27 de marzo de 2026 09:12

Radicado entrada  
No. Expediente 15705/2026/OFI

**Asunto:** Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley 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.*"  
Gaceta Nro. 1722 del 17 de septiembre de 2025

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, se presenta concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la ponencia propuesta para cuarto debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

#### 1. Propuestas del proyecto de ley

El proyecto de 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, esto es aplicable para quienes 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.

La iniciativa consagra los siguientes requisitos para la pensión especial de vejez:

- Estar 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.
- Realizar una ocupación de alto riesgo para su salud durante un número mínimo de mil veintinueve (1029) semanas de cotización, de las cuales se efectuó 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 discontinuos, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional.

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Continuación oficio

- El monto de la cotización será el previsto en la Ley 100 de 1993, o normas que la modifiquen o adicionen, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador.
- 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: i) último año cotizado, ii) promedio de los últimos diez (10) años cotizados o iii) promedio de toda la vida laboral.
- Para el caso del promedio de los últimos diez (10) años cotizados o promedio de toda la vida laboral, 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 se incrementará en un uno por ciento (1%) del 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.
- En este caso, conforme lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, no se identifica la expresa sustentación de la compatibilidad de este proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni la inclusión expresa en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

## 2. Contexto: Régimen actual pensional por actividades de alto riesgo

De forma inicial, el artículo 140 de la Ley 100 de 1993<sup>2</sup> otorgó al Gobierno Nacional la facultad para expedir el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos. En ejercicio de dichas facultades, el gobierno nacional expidió el Decreto 1835 de 1994<sup>3</sup>, que estableció como actividades de alto riesgo, entre otras, las realizadas por los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, los bomberos y los guardianes del INPEC.

Posteriormente, el Decreto 2090 de 2003<sup>4</sup> definió como actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores, las realizadas en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, mediante 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.

Ese mismo Decreto consigna por condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial de vejez, las siguientes: i) Haber cumplido 55 años de edad; ii) Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones<sup>5</sup>. La edad para el reconocimiento especial de vejez se disminuirá en un (1) año por cada (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el Sistema General de Pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.

Adicionalmente, el Decreto 2090 de 2003 consagra por régimen transitorio, el reconocimiento de esta pensión, con las mismas condiciones antes descritas, a quienes a la fecha de entrada en vigencia de ese decreto hubiere cotizado cuando menos 500 semanas de cotización especial. Para poder ejercer

<sup>2</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> "Por el cual se reglamentan las actividades de alto riesgo de los servidores públicos"

<sup>4</sup> "Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades"

<sup>5</sup> Al que se refiere el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9º de la Ley 797 de 2003

Continuación oficio

este derecho deberán cumplir, en adición a los requisitos especiales señalados, los previstos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 18 de la Ley 797 de 2003.

Igualmente, el mismo Decreto señala que el régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo solo cubrirá a los trabajadores vinculados a las mismas hasta el 31 de diciembre del año 2014 y da la posibilidad al Gobierno nacional de ampliarlo, parcial o totalmente, hasta por 10 años más, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales.

En ejercicio de dicha facultad, se expidió el Decreto 2655 de 2014<sup>6</sup>, que amplió la vigencia del régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en el Decreto número 2090 de 2003, hasta el 31 de diciembre del año 2024. Y mediante el Decreto 1435 de 2025<sup>7</sup>, la vigencia fue prorrogada nuevamente hasta hasta que el Congreso expida una nueva ley que regule de forma definitiva este tema y que será presentada por el Gobierno nacional dentro de los doce (12) meses siguientes.

### 3. Análisis del proyecto de ley en contraste con la legislación vigente

Las modificaciones introducidas en el artículo 4 de la ponencia para cuarto debate del proyecto bajo estudio, pretenden armonizar lo propuesto con el sistema contemplado en la Ley 100 de 1993, que se denomina Sistema General de Pensiones y con el sistema contemplado en la Ley 2381 de 2024<sup>8</sup>, que se denomina para Sistema de Protección Social Integral para la vejez, invalidez o muerte de origen común. Incluso, el proyecto de ley determina que también aplica para el régimen que se encuentre vigente, dependiendo de si existiere modificación normativa alguna. Lo anterior, se ajusta a la realidad normativa, tanto con el Sistema General de Pensiones como la reforma introducida mediante la Ley 2381 de 2024, que aún no ha entrado en vigencia.

No obstante, el proyecto de ley en su generalidad establece unos requisitos diferentes a los establecidos para el resto de las actividades de alto riesgo, a saber: i) menor número de semanas, es decir, pasa de exigir 1300 semanas a 1029 semanas (20 años) ii) No exige para el reconocimiento contar con una cotización especial por alto riesgo de 700 semanas, aporte que financia la pensión anticipada. <sup>9</sup> iii) No establece una edad mínima para obtener la pensión

Con respecto a las 700 semanas mencionadas en el referido artículo 4<sup>o</sup>, se advierte que no son consecuentes con los requisitos del artículo 5<sup>o</sup>, toda vez que sus requisitos son 20 años de servicio que equivalen aproximadamente a 1.042 semanas o haber cumplido un mínimo de 1.029 semanas, ya que 700 semanas aproximadamente son 13 años de servicio. <sup>10</sup>

De acuerdo con lo anterior, en cuanto a población potencialmente beneficiaria, con base en información oficial de 2023, el INPEC reportó una planta aprobada de 15.148 empleos del Cuerpo de Custodia y Vigilancia (CVV), de los cuales 13.292 se encontraban provistos, es importante mencionar que esta es la mejor aproximación de la información pública disponible para el presente Proyecto de Ley.

<sup>6</sup> Por el cual se amplía la vigencia del régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en el Decreto número 2090 de 2003.

<sup>7</sup> "por el cual se establece la continuidad excepcional del régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en el Decreto número 2090 de 2003, hasta tanto el legislador expida la regulación correspondiente".

<sup>8</sup> "por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones"

<sup>9</sup> Dirección General del Presupuesto Público Nacional No. de Radicación: 3-2025-14648 No. Expediente: 762/2024/ SISCOP 2/09/2025 Con respecto a las 700 semanas mencionadas en Artículo 4<sup>o</sup>, se advierte que no son consecuentes con los requisitos del artículo 5<sup>o</sup>, toda vez que sus requisitos son 20 años de servicio que equivalen aproximadamente a 1.042 semanas o haber cumplido un mínimo de 1.029 semanas, ya que 700 semanas aproximadamente son 13 años de servicio.

<sup>10</sup> Dirección General del Presupuesto Público Nacional No. de Radicación: 3-2025-14648 No. Expediente: 762/2024/ SISCOP 2/09/2025 Con respecto a las 700 semanas mencionadas en Artículo 4<sup>o</sup>, se advierte que no son consecuentes con los requisitos del artículo 5<sup>o</sup>, toda vez que sus requisitos son 20 años de servicio que equivalen aproximadamente a 1.042 semanas o haber cumplido un mínimo de 1.029 semanas, ya que 700 semanas aproximadamente son 13 años de servicio.

Continuación oficio

Es pertinente manifestar que la planta de personal del INPEC tiene dos componentes, así: Personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia y Personal Administrativo, en ese sentido, se aparta a éste último personal del proyecto de ley, sin embargo, el personal administrativo que trabaja en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional desde el punto de vista del nivel de riesgo también es liquidado como de alto riesgo, así mismo, tiene contacto directo con la población privada de la libertad. Por lo que se sugiere revisar el tema en el futuro en cumplimiento del derecho a la igualdad, por cuanto el personal (administrativo) podría exigir este derecho.

Ahora bien, respecto del gasto pensional futuro, el proyecto de artículo 5º reduce la edad efectiva de retiro y fija tasas de reemplazo superiores a las del régimen general, lo que incrementa el pasivo actuarial del nivel nacional, lo que significa 15 años de adicional de carga fiscal. En conclusión, el Proyecto de Ley genera un impacto fiscal, derivado de la reducción de edad de jubilación, y las tasas de reemplazo superiores al régimen general, además esto implicaría un gasto recurrente para la Nación que requiere fuentes de financiación permanentes.

La carga fiscal para el reconocimiento de estas pensiones se incrementará en atención a que el proyecto de ley está disminuyendo tiempo de cotización, pasando de 1300 a 1029 semanas, y eliminando como requisito de reconocimiento la cotización especial.

Al respecto, es importante mencionar que las pensiones por actividades de alto riesgo, han sido tenidas en cuenta por el constituyente y el legislador en puntos clave que se destacan así.

- Para acceder al derecho pensional en condiciones más beneficiosas en razón a que dichas actividades disminuyen la expectativa de vida (requisitos de edad y tiempo)
- Que a pesar de tener condiciones (requisitos) de acceso más beneficiosos, la determinación de la cuantía se mantenga en un esquema equilibrado y sostenible para que todos los afiliados al régimen de prima media tengan las mismas reglas de juego en cuanto se refiere al beneficio económico otorgado por el sistema, conforme la decisión del constituyente y el legislador (avalado por la jurisprudencia<sup>11</sup>)

Respecto de las condiciones más beneficiosas predicadas del régimen de pensiones especiales, la Corte Constitucional, mediante sentencia C- 097 de 2013 <sup>12</sup>consideró que: *"...En definitiva, la alusión del Acto Legislativo 01 de 2005 a las pensiones de alto riesgo no es la orden de mantener la vigencia de esta normatividad, sino la de obligar al legislador a enmarcar este régimen dentro de los esquemas económicos del Sistema General de Pensiones, en caso de que el legislador opte por establecer reglas diferenciadas para estas actividades..."*. (subrayado fuera de texto)

A su turno, la alta Corporación, en el marco de los derechos adquiridos, mediante sentencia C- 853 de 2013<sup>13</sup>, expuso que: *"...el Decreto 1835 de 1994 creó un beneficio superior al mínimo constitucional, consistente en adquirir la pensión de vejez a una menor edad justificado en el deterioro prematuro de la salud del trabajador. Por lo que solo es considerado como derecho aquel que se causó en vigencia de esa norma y en consecuencia adquirió la calidad de pensionado -derecho adquirido-, mientras que en los casos en los que se esperaba adquirir el derecho -expectativa legítima-, su situación al ser incierta se ubica en el plano de las esperanzas, sobre las cuales no puede predicarse el menoscabo*

<sup>11</sup> Ver sentencias C- 097 de 2013 y C- 853 de 2013, entre otras.

<sup>12</sup> Referencia: expediente D- 9223-Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 73, 74, 75 y 76 del Decreto Ley 019 de 2012. Demandante: Camilo Ernesto Jaimes Poveda. Magistrado Sustanciador: ALEXEI JULIO ESTRADA. Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil trece (2013)

<sup>13</sup> Corte Constitucional SENTENCIA C-853/13 (Bogotá DC, 27 de noviembre) Referencia: expediente D-9686. Actor: Falconerys Caro Rosado. Demanda de inconstitucionalidad contra: Artículo 2 del Decreto Ley 2090 de 2003 "Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades" Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

Continuación oficio

**de derechos** de que trata el inciso final del artículo 53 CP, razón que avala la constitucionalidad de la norma acusada...<sup>14</sup>.  
(subrayado fuera de texto)

En este sentido la alta Corte señaló que: "...la inclusión de determinada actividad dentro de la categoría de alto riesgo para la salud del trabajador, **no constituye un derecho exigible por el trabajador, por tratarse de un concepto susceptible de modificación**, ya sea porque el Legislador o el Presidente -investido de esa facultad-, con base en criterios objetivos y técnicos determine que desapareció el riesgo, o por la supresión de la entidad en la que se prestaba el servicio como se verá a continuación...". Siendo en todo caso necesario acudir a la definición de actividades de alto riesgo recogida en el Decreto 2090 de 2003 como "aquellas en las cuales la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo".

De lo anterior se colige la garantía constitucional derivada del régimen aplicable a las actividades consideradas de alto riesgo. No así de una diferenciación o distinción de beneficios pensionales entre una u otra actividad de alto riesgo, pues todas deben concebirse dentro del mismo régimen y en caso de hacer diferenciaciones dentro de dicho régimen sería contrario a lo estipulado por el Acto Legislativo 01 de 2005<sup>15</sup>. Acto Legislativo que previó que, a partir de su vigencia no habría regímenes especiales ni exceptuados, y estableció como fecha de expiración, el 31 de julio del año 2010 respecto de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones

Se complementa el análisis identificando que este artículo 5 propone beneficios económicos diferentes a los establecidos en el Sistema General de Pensiones que rigen a todos los afiliados, como establecer que el monto mensual de la pensión de vejez será equivalente al 75% del IBL o habilitar la posibilidad de tomar el IBL promedio durante el último año de cotización.

Lo anterior se contrapone con lo estipulado por el Acto Legislativo 01 de 2005 que consagró expresamente que:

- para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones;
- Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, **incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo**, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones; y,
- de conformidad con lo dispuesto **por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 2090 de 2003**, a partir de la entrada en vigencia de este último decreto, a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo contemplado en el mismo. A quienes ingresaron con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas personas por razón de los riesgos de su labor, este es el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes<sup>16</sup>.

Se destaca que uno de los pilares del acto legislativo 01 de 2005 es la sostenibilidad financiera del sistema, eliminando regímenes inequitativos y fiscalmente insostenibles, lo cual hace que claramente no se pueda contemplar que el mismo acto legislativo permita una forma diferente y discriminatoria de calcular el IBL (permitiendo introducir una modalidad de liquidación pensional que fuera con el promedio del último año), a diferencia de la manera general introducida por el sistema general de pensiones.

<sup>15</sup> Que adicionó el artículo 48 de la Constitución Política

<sup>16</sup> Ver parágrafo transitorio 5º del Acto Legislativo 01 de 2005

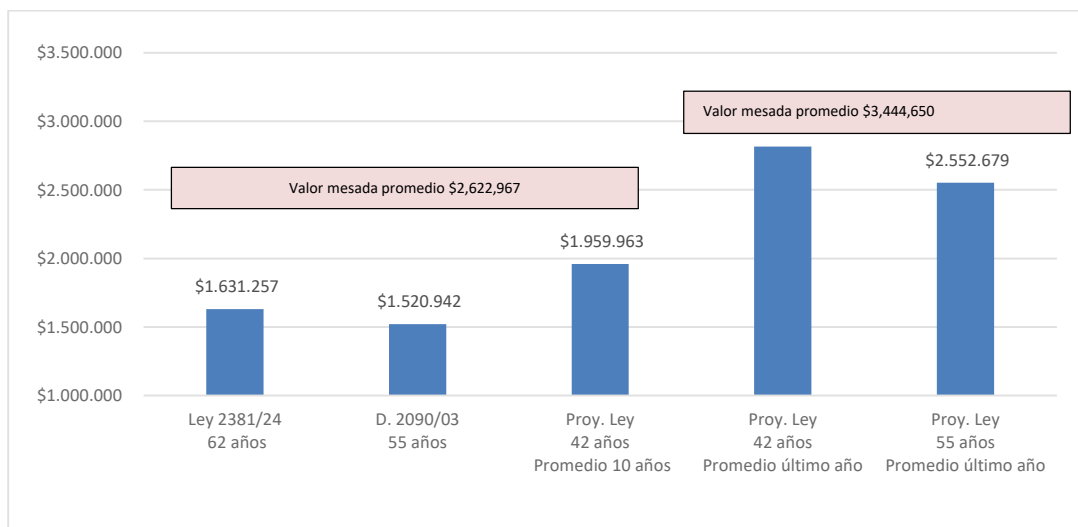
Continuación oficio

Se concluye entonces respecto de este punto que toda norma que se pretenda crear deberá estar en armonía con el Acto Legislativo 01 de 2005, el Sistema General de Pensiones establecido por la Ley 100 de 1993 y el Sistema de Protección Social Integral Para la Vejez, Invalidez o muerte de origen común de la Ley 2381 de 2024.

**4. Impacto Fiscal del proyecto de ley:** A continuación, se presentan estimaciones a nivel individual y global del impacto fiscal del proyecto de ley.

**4.1. Estimación del subsidio individual promedio <sup>17</sup>**

En el siguiente gráfico se compara la estimación del subsidio individual de una pensión en (5) cinco casos, cada uno de los cuales depende de la norma aplicada. <sup>18</sup>



Cuadro 1: PL 296/24 - S - Pensión especial de vejez de alto riesgo-Nivel del subsidio promedio por mesada-\$Pesos 2025  
Supuestos: Tasa real: 4.0%, Deslizamiento SML: 1,0%, Carreras salariales ascendentes, Fidelidad uniforme, Edad de entrada a la fuerza laboral: 22 años, 13 mesadas. Fuente: DGRESS SP No. de Radicación 3-2025-020584 No. Expediente:23285/2025/MEM 19/11/2025

En los primeros tres casos se estima una pensión promedio de \$2.622.967 pesos que es consistente con un IBL calculado con el promedio de los últimos 10 años laborados. Se explica:

Columna	Detalle explicación de datos
1	corresponde al régimen general de la Ley 2381 de 2024, la pensión genera un nivel de subsidio por mesada que, a precios de 2025, equivale a \$1.631.257 pesos, es decir un 61,3% del total de la mesada, que corresponde a la primera columna del cuadro 1.
2	En la segunda columna se observa como en el caso de la misma mesada reconocida en el caso del régimen de la pensión especial de alto riesgo, a que se refiere el Decreto 2090 de 2003, el subsidio disminuiría a \$1.520.942 pesos, es decir de un 57.1% de la mesada. En este caso, el subsidio es menor

<sup>17</sup> Oficio DGRESS SP No. de Radicación 3-2025-020584 No. Expediente:23285/2025/MEM 19 /11/ 2025

<sup>18</sup> Oficio Subdirección de Pensiones No. de Radicación 3-2025-020584 No. Expediente:23285/2025/MEM 19/11/2025 y Oficio Subdirección de Pensiones rad. 3-2025-021728 No. Expediente:24558/2025/MEM 2 de diciembre de 2025



Continuación oficio

	que en el ejemplo anterior, debido a los mayores aportes representados en 700 semanas de cotización adicional del 10% para alto riesgo.
3	En la tercera columna, tomando en cuenta que el proyecto de ley elimina el requisito de edad mínima para obtener la pensión, se muestra el caso de una mesada obtenida a los 42 años, con un requisito de 1029 semanas mínimas, de las cuales 700 incluyen aportes adicionales de alto riesgo del 10%. En este caso el subsidio por mesada se estima en \$1.959.963 pesos que equivale al 73.1% del valor de la pensión. A lo anterior debe agregarse que además del mayor subsidio la pensión podría ser reconocida 20 años antes que en el régimen general de la Ley 2381 de 2024 y 13 años antes que en el régimen de pensión especial de alto riesgo del Decreto 2090 de 2003, todo lo cual genera un impacto fiscal considerable.
4 y 5	Finalmente, en la cuarta y quinta columnas se presenta el nivel de subsidio estimado para una mesada promedio de \$3.444.650 pesos. Esta mesada es 31% mayor a la mesada de los tres casos anteriores, por cuanto IBL que se toma para calcular la pensión se reduce de 10 años a un solo año, de acuerdo con la opción 1 dispuesta en el artículo 6 del proyecto de ley. Este incremento de la mesada se debe a la tendencia observada de que el nivel salarial del último año sea mayor al nivel salarial de los últimos diez años, tomando en cuenta el ascenso que experimentan algunos funcionarios a lo largo de su carrera laboral.

Cuadro: fuente propia OAJ con base en oficio DGRESS SP No. de Radicación 3-2025-020584 No. Expediente:23285/2025/MEM 19/11/2025

Como conclusión del ejemplo, esto genera un incremento de la mesada que no está respaldado por un incremento proporcional en los aportes efectuados durante toda la vida laboral y por tanto aumenta el subsidio relativo que en el caso de la cuarta columna es de un 81,7% y en el caso de la quinta columna es de 74.1%. Estos niveles de subsidio son considerablemente mayores y representan un impacto considerablemente mayor a los casos mostrados en las primeras tres columnas.

#### 4.2. Estimación del impacto fiscal global<sup>19</sup>

Para determinar el impacto fiscal global del proyecto de ley se efectuó una proyección hasta el año 2080<sup>20</sup>, que compara el gasto por efecto de la aplicación del régimen de pensión especial de vejez de alto riesgo del Decreto 2090 de 2003 y la pensión de acuerdo con las condiciones previstas en el proyecto de ley, para quienes se vinculen con posterioridad al año 2025, y si para este mismo grupo se aplicará el régimen de la pensión integral de vejez del Régimen General de Pensiones de la Ley 2381 de 2024 que actualmente se encuentra suspendida la entrada en vigencia.

Para este fin se proyectó la vinculación de nuevos servidores al régimen de pensión especial de alto riesgo, a partir del año 2025, lo cual no tendría lugar sin la aplicación del proyecto de Ley. Lo anterior en contraste con los servidores que se hayan vinculado hasta el 31 de diciembre de 2024 quienes continuarán disfrutando del régimen de alto riesgo, de acuerdo con la reglamentación actualmente vigente.

Al respecto, el impacto fiscal estimado está dado principalmente por el pago del aporte patronal adicional de 10% del Ingreso Base de Cotización – IBC para la pensión de alto riesgo, así como por

<sup>19</sup> Oficio DGRESS SP No. de Radicación 3-2025-020584 No. Expediente:23285/2025/MEM 19 /11/ 2025

<sup>20</sup> Oficio DGRESS SP No. de Radicación 3-2025-021728 No. Expediente:24558/2025/MEM 2 12 2025



Continuación oficio

los pagos adicionales al conceder las pensiones a edades menores a las aplicadas en el régimen general de pensiones.

A manera de ejemplo, según las reglas del Decreto 2090 de 2003, un servidor que habiendo ingresado al servicio a los 30 años de edad labore hasta cumplir 50 años, ya alcanzaría a reunir 1000 semanas de cotización de alto riesgo y por tanto cumpliría los requisitos de tiempo y edad para esa pensión, con lo cual puede jubilarse 12 años antes si es hombre y 7 años antes si es mujer, a diferencia del régimen general, donde las edades mínimas son de 62 para hombres y de 57 para mujeres.

Además, cabe tomar en cuenta que en la Ley 1223 de 2008<sup>21</sup>, que dispuso la creación del régimen de pensión de alto riesgo para algunos Servidores Públicos del Cuerpo Técnico de investigación de la Fiscalía General de la Nación, consagró que la tasa de cotización adicional de alto riesgo fuera de 19%, y no de 10% como está previsto en el proyecto de ley que se evalúa.

A lo anterior, se suma la posibilidad de tomar un período de un solo año, en lugar de los 10 años que fueron previstos en el Decreto 2090 de 2003, para el régimen de pensión especial de alto riesgo. Este efecto no había sido incluido en el concepto de impacto fiscal previamente presentado al Honorable Congreso de la República.

En este orden de ideas, en el siguiente gráfico puede verse el impacto fiscal por el aumento de las obligaciones a cargo de la Nación en caso de aplicarse la propuesta del proyecto de ley en el caso del INPEC.

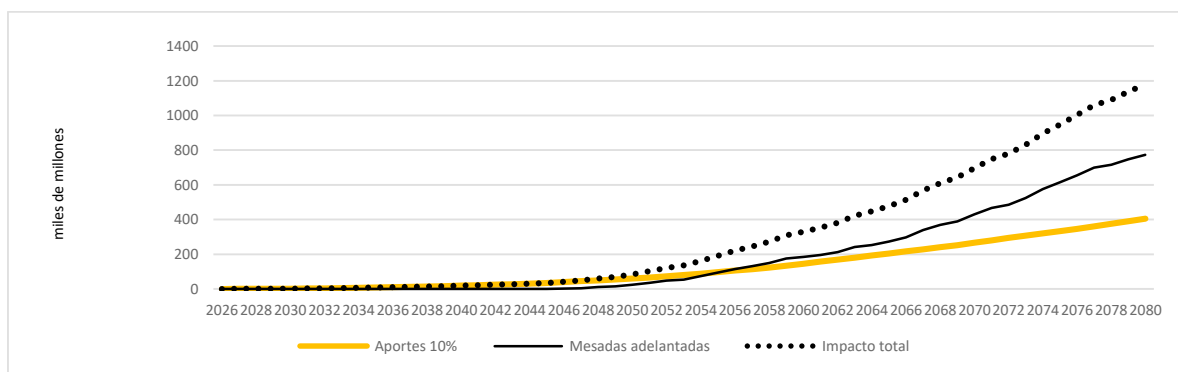


Gráfico 1: PL 296/24 - S 641 - C Pensión especial de vejez de alto riesgo - INPEC- Impacto por el aumento de pagos de aportes y de pensiones funcionarios vinculados a partir de 2025- \$Miles de millones corrientes. Elaborado por DGRESS. Fuente: Decretos de Salarios, Decretos de Plantas de personal, información del INPEC. Oficio DGRESS SP No. de Radicación 3-2025-020584 No. Expediente:23285/2025/MEM 19/11/2025

La línea continua clara (amarilla), se muestra el aumento de los pagos de aportes de alto riesgo desde el inicio de la proyección en el año 2025. Esto se debe al incremento de 10% en la tasa de cotización a pensiones que corre totalmente a cargo del empleador, en este caso a cargo del INPEC. Los valores específicos y el número de aportantes de este grupo también pueden verse en el cuadro 2, que se muestra más adelante.

Por su parte, la línea continua oscura (gris) se muestra el impacto por los pagos adicionales de pensiones, que se iniciaría en el año 2046, a cargo de Colpensiones, en el cual los primeros servidores vinculados al INPEC, a partir del año 2025, cumplen en requisito de edad mínima de 50 años a que se refiere el Decreto 2090 de 2003.

<sup>21</sup> Por la cual se adiciona el Régimen de Pensión de Vejez por Exposición a Alto Riesgo a que se refiere la Ley 860 de 2003, para algunos Servidores Públicos del Cuerpo Técnico de investigación de la Fiscalía General de la Nación.

Continuación oficio

Por su parte, el impacto total se muestra con la línea punteada. El valor presente de este impacto total se estima en **\$997 mil millones de pesos**, para el horizonte total de la proyección hasta el año 2080.

A partir del siguiente cuadro puede verse que el impacto estimado por aportes adicionales de alto riesgo sería cercano a **\$232 millones** en el año 2026. Así mismo, se estima un impacto acumulado por aportes adicionales que sería de **\$30.964 millones de pesos** durante los primeros 10 años de la proyección. Tal como se comentó con respecto al gráfico 1 las pensiones de quienes se vinculan a partir del año 2025 empezarán a reconocerse hacia el año 2046 y continuarían incrementando su monto anual hasta el final del período de la proyección, en cual alcanzaría un valor anual de **\$773.996 millones**.

Año	Aportes 10% (1)	Mesadas adelantadas		Impacto total			N° de afiliados a alto riesgo	N° de pensionados a alto riesgo
		IBL 10 años (2)	IBL 1 año (3)	IBL 10 años (4)=(1)+(2)	IBL 1 año (5)=-(1)+(3)	Diferencia (6)=(5)-(4)		
2026	232	-	-	232	232	-	56	-
2027	648	-	-	648	648	-	150	-
2028	800	-	-	800	800	-	178	-
2029	1.272	-	-	1.272	1.272	-	272	-
2030	2.102	-	-	2.102	2.102	-	432	-
2031	2.804	-	-	2.804	2.804	-	554	-
2032	3.607	-	-	3.607	3.607	-	685	-
2033	4.783	-	-	4.783	4.783	-	873	-
2034	6.366	-	-	6.366	6.366	-	1.117	-
2035	8.348	-	-	8.348	8.348	-	1.408	-
2040	18.919	-	-	18.919	18.919	-	2.619	-
2050	60.601	20.334	23.519	80.935	84.120	3.185	5.651	272
2060	145.539	159.728	184.746	305.267	330.285	25.018	9.142	2.356
2070	266.442	371.600	429.805	638.043	696.247	58.205	11.274	5.275
2080	405.748	669.181	773.996	1.074.929	1.179.745	104.815	11.565	8.464

Cuadro 2: PL 296/24 - S - Pensión especial de vejez de alto riesgo- Impacto por el aumento de pagos de aportes y de pensiones - Funcionarios vinculados a partir de 2025- \$Millones de pesos corrientes- laborado por DGRESS. Fuente: Decretos de Salarios, Decreto de Planta de personal del INPEC. DGRESS SP No. de Radicación 3-2025-020584 No. Expediente:23285/2025/MEM 19 /11/ 2025

Tal como se explicó líneas atrás, el actual proyecto de ley potencialmente modificaría las condiciones de pensión de alto riesgo con respecto a las dispuestas en el Decreto 2090 de 2003. Al respecto, en las columnas (2) y (3) del cuadro 2 se muestran las estimaciones del impacto por adelantar el reconocimiento de las pensiones a los funcionarios vinculados al INPEC a partir de 2025.

En las pensiones de la columna (2) se aplica el promedio salarial de los últimos diez años mientras que en la columna (3) se aplica el promedio salarial del último año, razón por la cual el valor de las pensiones reconocidas aumenta en el caso de los funcionarios del INPEC que tengan ascensos y, por tanto, el promedio salarial del último año sea superior al promedio salarial de los últimos diez años. Esta diferencia también se refleja en el impacto total del proyecto de ley que se presenta en las columnas (4) y (5). La diferencia entre estas los impactos fiscales presentados en estas dos columnas se muestra en la columna (6).

Es así que, el proyecto de ley en estudio en las condiciones actuales y con base en las proyecciones planteadas en el presente documento evidencia un potencial impacto fiscal, derivado, principalmente, de la vinculación de nuevos servidores al régimen de pensión especial de alto riesgo, a partir del año



Continuación oficio

2025, el pago del aporte patronal adicional de 10% del IBC para la pensión de alto riesgo, así como por los pagos adicionales al conceder las pensiones a edades menores a las aplicadas en el régimen general de pensiones y monto pensional con base en el promedio salarial del último año.

## 5. Propuesta de modificación<sup>22</sup>

Ahora bien, con ocasión de mesas de trabajo adelantadas entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el INPEC y sus distintas asociaciones sindicales de trabajadores, y a partir del análisis de la normativa aplicable a sus trabajadores, fue posible identificar y precisar las condiciones que los caracterizan, las cuales se resumen de la siguiente manera:

1. Existe un grupo de trabajadores vinculado al INPEC antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005 (25 de julio de 2005), del cual nunca se hizo la cotización especial exigida para las actividades de alto riesgo enunciadas en los Decretos 2090 de 2003 y 1835 de 1994. Lo anterior, hizo que el Acto Legislativo 01 de 2005, los excluyera de la aplicación del Decreto 2090 de 2003 y en cambio, se determinó que a dicho grupo se le aplica la Ley 32 de 1986<sup>23</sup>.
2. Existe un grupo de trabajadores vinculado al INPEC después de la entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003 (28 de julio de 2003). Se pudo establecer que, para que los integrantes de dicho grupo poblacional pudiesen obtener pensión, debían acreditar al menos 1300 semanas, de las cuales 700 debían ser de cotización especial en alto riesgo.
3. Validando la situación particular de este grupo de trabajadores, se pudo establecer que estos inician su actividad laboral en la institución a partir de los 23 años en promedio, por lo que al momento de reunir las 1300 semanas mínimas exigidas, contarían con 49 años de edad, situación que origina que deban cotizar aproximadamente 1600 semanas – 32 años - para poder pensionarse con 55 años de edad, aun cuando con ese número de semanas, el Decreto 2090 de 2003 establece que los trabajadores de las demás actividades de alto riesgo se pensionan con 50 años de edad, evidenciando así una situación desigual para esta población.
4. La actividad desarrollada por los miembros de custodia y vigilancia de la población carcelaria del INPEC, objeto del proyecto de ley, es una actividad de alto riesgo reconocida por las instancias gubernamentales competentes, conforme a lo establecido expresamente el Acto Legislativo 01 de 2005, es decir, tiene un reconocimiento constitucional.
5. Se cuenta con estudios donde se sustenta la pérdida o disminución de expectativa de vida saludable, producto de la actividad desarrollada, evidenciando que la pérdida se incrementa a partir de los 50 años.

### CONDICIONES RECOMENDADAS:

En atención a las mencionadas circunstancias particulares, se recomiendan las siguientes condiciones para este grupo de trabajadores con actividad de alto riesgo:

<sup>22</sup> Oficio DGRESS SP No. de Radicación 3-2026-003168 No. Expediente:3561/2026/MEM 23/02/2026.

<sup>23</sup> **ARTÍCULO 96.** Pensión de jubilación. Los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional, tendrán derecho a gozar de la pensión de jubilación al cumplir veinte (20) años de servicio, continuos o discontinuos al servicio de la Guardia Nacional, sin tener en cuenta su edad.

Continuación oficio

<b>Edad para la pensión:</b> 50 años.
<b>Tiempo para la pensión:</b> 1.029 semanas de cotización especial en actividad de alto riesgo o 1300 semanas cotizadas de las cuales al menos 700 cuenten con cotización especial de alto riesgo.
<b>Monto:</b> El establecido en la Ley 100 de 1993 modificada por la Ley 797 de 2003 y sus decretos reglamentarios.  Este monto se incrementa en un 1,5% por cada 50 semanas adicionales a las mínimas hasta un 80%, en los términos establecidos en el artículo 10 de la Ley 797 de 2003, que modificó el artículo 34 de la Ley 100 de 1993.
<b>Ingreso Base de Liquidación (IBL).</b> Promedio de los últimos diez (10) años cotizados o promedio de toda la vida laboral, con los factores salariales definidos como IBC por el Legislador.
<b>Tasa de Cotización Especial:</b> 10% adicional a la cotización del SGP (16%) a cargo del empleador.
<b>Régimen de Transición:</b> No se requiere, en atención a que se está determinando unos parámetros pensionales para quienes no estén cubiertos por el parágrafo transitorio 5° del Acto Legislativo 01 de 2005.

Fuente: DGRESS SP No. de Radicación 3-2025- 003168 No. Expediente: 3561/2026/MEM 23/02/2026

Estas condiciones recomendadas se aplicarían conforme al parágrafo transitorio 5° del Acto Legislativo 01 de 2005.

Si se llega a ajustar el Proyecto de Ley 641 de 2025 Cámara - 296 de 2024 Senado, con las condiciones recomendadas, estaría dentro del espacio fiscal del Marco Fiscal de Mediano Plazo y, en consecuencia, tendría concepto favorable del impacto fiscal.

Cordialmente,

Firmado digitalmente por:  
LEONARDO ARTURO PAZOS  
GALINDO

**LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO**

Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.  
DGRESS/DGPPN/OAJ

**Con copia:** Dr Jaime Luis Lacouture Peñalosa - Secretario General de la Cámara de Representantes

Aprobó: Rosa Dory Chaparro Espinosa - Jefe de la Oficina Asesora Jurídica  
Revisó: Maria Angelica Bustillo Adachi - Oficina Asesora Jurídica  
Elaboró: Edgar Federico Rodríguez Aranda - Oficina Asesora Jurídica

cC1g 58j9 0vE3 i1Tx BO2h 391/iQc=  
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>