



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XI - Nº 350

Bogotá, D. C., viernes 23 de agosto de 2002

EDICION DE 32 PAGINAS

DIRECTORES:

LUIS FRANCISCO BOADA GOMEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (E.)

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 04 DE 2002 SENADO

por medio del cual se define el procedimiento para la elección de Contralor General, Departamental, Distrital y Municipal y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 119 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 119. La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.”

Artículo 2º. El artículo 141 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 141. El Congreso se reunirá en un solo cuerpo únicamente para la instalación y clausura de sus sesiones, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países, para elegir Vicepresidente cuando sea menester reemplazar el electo por el pueblo, así como decidir sobre la moción de censura, con arreglo al artículo 135.

En tales casos el Presidente del Senado y el de la Cámara serán respectivamente Presidente y Vicepresidente del Congreso.”

Artículo 3º. El artículo 267 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la calidad, la eficiencia, la economía, la equidad, la valoración de los costos ambientales y de los respectivos indicadores de impacto. En los casos excepcionales previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

La Contraloría General de la República es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa, presupuestal y organizativa. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

El Contralor General de la República será designado para un período de cuatro años, por medio de concurso público de méritos. Dicho concurso estará a cargo de un Comité Evaluador conformado por universidades y organismos técnicos y académicos de carácter autónomo del orden nacional.

El proceso de selección para designar Contralor General de la República se llevará a cabo dentro de los dos primeros meses del año en el que se vence el período constitucional del contralor saliente.

Quien ocupe el primer lugar en el resultado final del concurso público de méritos será designado Contralor General de la República y se posesionará ante el Presidente de la República en ejercicio el 1º de mayo del año de su designación; si quien resulte electo no pudiere asumir el cargo, o se produjere una falta absoluta, el Comité Evaluador procederá a efectuar una nueva designación para el resto del período, con el subsiguiente concursante que haya obtenido el mayor puntaje de acuerdo con el proceso establecido.

El Contralor no podrá participar en la convocatoria inmediatamente siguiente que se adelante para proveer dicho cargo, ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento de su período constitucional.

Quien haya ejercido en propiedad el cargo de Contralor General de la República no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Sólo el Comité Evaluador podrá admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer las faltas temporales y absolutas del cargo; para el efecto, la designación la realizará a partir de la lista de elegibles, obtenida del concurso público de méritos.

Sin perjuicio de lo prescrito por la ley, para ser designado Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, mayor de 30 años de edad, acreditar título universitario y un grado adicional de educación posgraduada.

No podrá ser designado Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la

celebración del concurso. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en el diseño y ejecución del concurso, como en la designación del Contralor, las personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los aspirantes.

La Ley reglamentará el concurso público de méritos en todos sus aspectos, la conformación y funciones del Comité Evaluador, así como la definición de las calidades adicionales exigidas para el ejercicio del cargo de Contralor General de la República.”

Parágrafo transitorio. La implementación del presente acto legislativo modificará, efectuando una reducción, el período constitucional del Contralor General de la República saliente.

Artículo 4°. El artículo 268 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.

2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.

4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.

5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.

6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.

7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.

8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.

9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal.

10. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes intervienen en el diseño y ejecución del concurso, como en la designación del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas de cualquier índole, so pena de la aplicación de las sanciones que para el efecto defina la ley.

11. Presentar al Congreso y al Presidente de la República, un informe anual sobre el cumplimiento de sus funciones, gestión y resultados en términos cuantitativos y cualitativos, y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.

12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.

13. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General.

14. Las demás que señale la ley.”

Artículo 5°. El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.

La vigilancia de la gestión fiscal de los municipios, incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

En el nivel departamental, distrital y municipal las contralorías respectivas serán entidades de carácter técnico con autonomía administrativa, presupuestal y organizativa. No tendrán funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

Los contralores departamentales, distritales y municipales serán designados para un período de cuatro años, conforme a los resultados que arroje el concurso público de méritos que para estos precisos fines se efectuará. Dicho concurso estará a cargo de un Comité Evaluador Departamental, conformado por universidades y organismos técnicos y académicos de carácter autónomo en su jurisdicción.

El proceso de selección para designar los contralores en mención se llevará a cabo dentro de los tres meses previos a las elecciones de alcaldes y gobernadores.

Quien ocupe el primer lugar en el resultado final del concurso público de méritos, para cada entidad territorial, será designado contralor y se posesionará el primero de noviembre del año en que haya sido designado, ante el respectivo gobernador o alcalde en ejercicio de la entidad territorial a que corresponda. Si por alguna circunstancia, posterior al concurso público de méritos efectuado, el participante que obtenga el primer lugar no pudiere asumir el cargo, el Comité Evaluador Departamental designará como contralor al siguiente en la lista de elegibles.

Ningún contralor podrá ser designado nuevamente para el período inmediato. Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.

Sin perjuicio de lo prescrito por la ley, para ser designado contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, mayor de 25 años de edad y acreditar título universitario.

No podrá ser designado quien sea o haya sido en el último año servidor público en el mismo ámbito territorial de la contraloría a la cual aspira, salvo el ejercicio de la actividad docente.

Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni participar como candidato a cargos de elección popular, sino un año después de haber cesado en sus funciones.

La ley reglamentará el concurso público de méritos en todos sus aspectos, la conformación y funciones del Comité Evaluador.”

Parágrafo transitorio. La implementación del presente acto legislativo modificará, efectuando una reducción, el período constitucional de los contralores departamentales, distritales y municipales.

Artículo 6°. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación

Firmas de los Congresistas,

Alexandra Moreno Piraquive, Antonio Navarro Wolff, Javier Cáceres Leal, Gerardo Jumí T., Edgar Artunduaga, Alvaro Araújo, Luis Guillermo Vélez T., Senadores.

Wilson Borja Díaz, Gustavo Petro, Representantes a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Como se deriva directamente de las preceptivas constitucionales, resulta radicada en cabeza del Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales, la facultad de organizar los entes de control de su respectiva jurisdicción y elegir a la persona que los dirigirá.

Dada la relevancia de la tarea que le asiste a la Contraloría General de la República, es necesario propender para que, de manera continua, los criterios y mecanismos de postulación de candidatos, así como los de elección de tan altos cargos, cuenten con procedimientos o parámetros muy claros y uniformes que contribuyan a la participación y transparencia en el proceso, y redunden en el fortalecimiento y legitimación de la acción del Estado.

El cargo de contralor guarda una especial importancia, por cuanto su función constitucional es la de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, lo cual, obviamente, es de interés para la ciudadanía, más aún en situaciones de crisis económica, como la que en la actualidad afronta nuestro país.

La carencia de una reglamentación más explícita sobre el proceso de postulación y elección de contralor, ha conducido a que las decisiones se tomen exclusivamente considerando los requisitos mínimos establecidos, olvidando que el procedimiento también es un medio que ante el poder público garantiza, legítima y válida la debida designación del cargo.

Al interior de las corporaciones que tienen la responsabilidad de conformar las ternas a proveer el cargo de Contralor General de la República, se evidencia que –entre otros aspectos– no existe la obligación de realizar una convocatoria general y abierta, que divulgada ampliamente, facilite una mayor y efectiva participación de profesionales colombianos que cumpliendo con los requisitos exigidos para el cargo, bien podrían desempeñar, con gran éxito, la dirección del máximo órgano de control fiscal del país; así mismo, se adolece de procedimientos especiales para estudiar, evaluar y seleccionar los candidatos y, dada la discrecionalidad implícita en las decisiones, finalmente resulta imposible identificar las razones que motivan la postulación y elección de uno u otro candidato, para conformar la terna, que posteriormente se someterá a consideración del Congreso.

Considerando la importancia de la labor tanto del Congreso, como de la Contraloría General de la República, para garantizar objetividad e imparcialidad en sus resultados, es indispensable crear mecanismos o procedimientos tendientes a conseguir que el desarrollo de sus funciones cuente con la mayor independencia posible.

De acuerdo con lo planteado y a manera ilustrativa, se puede referir la justificación dada por la Contraloría General, cuando solicitó al Consejo de Estado su concepto para contratar con el sector privado el control fiscal al Congreso de la República; en esa oportunidad se adujo que el resultado de la vigilancia a la gestión fiscal del Congreso –adelantada en los últimos años– no había sido satisfactorio, y se afirmó que esa situación obedecía en gran medida, a la actitud tímida en el ejercicio de su función, originada por el mecanismo constitucional de elección del cargo de Contralor, que en vigencia de la actual Carta Política, se ha producido casi con el ciento por ciento de los miembros de las dos honorables corporaciones (Senado y Cámara) y agregando que dicha falta de independencia ha impedido adelantar eficientemente la función fiscalizadora, generando altos costos que no se reflejan en los resultados obtenidos.¹

Situaciones como la señalada, dejan entrever la posibilidad de que el proceso actual de elección de Contralor, genere deficiencias en la operación misma de la Contraloría General, desvirtuando el debido ejercicio de la función para la cual fue creada.

La presente iniciativa busca que el Congreso de la República establezca una vía para fortalecer el control de los recursos públicos; garantizarle a Colombia que los fondos provenientes del tesoro sean controlados para que se inviertan estrictamente en lo que el país necesita; que en el interior de la entidad se generen los mecanismos y

procesos necesarios para conformar una organización selecta, idónea y confiable, que vele permanentemente por el cuidado y guarda de los aportes de los colombianos al Estado y ejercite su función con total propiedad.

De otra parte, la Carta Constitucional estableció dentro de los requisitos para ser elegido Contralor General de la República, una edad superior a los treinta y cinco (35) años; sin embargo, se aprecia que es oportuno otorgar una mayor participación activa a jóvenes colombianos que, gozando de una menor edad, pueden encontrarse debidamente capacitados para ejercer el cargo por razón de su intelecto, dinamismo, capacidad de liderazgo y experiencia, características con las cuales, lograrían desempeñar de manera exitosa tal dignidad.

Es por lo expuesto que el proyecto que se somete a consideración del Congreso de la República, propone –entre otras cosas– promover la participación de la juventud en espacios de decisión, posibilitar que personas más jóvenes, pero altamente preparadas y capacitadas, también puedan ocupar el cargo de Contralor General de la Nación, exigiendo como requisito para la respectiva postulación una edad superior de treinta (30) años, y no treinta y cinco (35), como se encuentra establecido actualmente en la Constitución Política. Para Colombia sería importante abanderar esta clase de procesos, permitiendo tanto el ingreso, como la participación de ideas renovadoras en el interior del Estado, especialmente en estos cargos de carácter decisorio.

Ahora bien, tratándose de la elección de los contralores departamentales, no obstante la aplicación de lo contemplado en la Ley 330 de 1996, que establece la realización de un concurso de méritos –organizado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Tribunal Superior del Distrito Judicial–, el procedimiento de elección conserva características similares al realizado para proveer el cargo de Contralor General de la República, en el sentido que finalmente la designación es de responsabilidad directa de la asamblea correspondiente.

Dado que las atribuciones esenciales de las contralorías departamentales, distritales y municipales son equivalentes a las establecidas para la Contraloría General de la República, la aplicación de la propuesta que hoy se somete a consideración del Congreso, se hace extensiva también a estos entes de control, en búsqueda de que los respectivos cargos de contralor se provean mediante el desarrollo de un concurso público de méritos.

En síntesis, la propuesta plantea, no sólo una mayor participación, sino la garantía de un proceso abierto, democrático, al cual tengan la posibilidad de acceder destacados profesionales que habiten en diferentes regiones del país, sin exclusión alguna por razones de género, raza, cultura, condición social o geográfica.

Es oportuno recordar que aun desde la Asamblea Nacional Constituyente, que dio origen a la Constitución Política de 1991, se planteó la necesidad y deseo de reglamentar, de la mejor manera posible, el proceso de elección de quienes ostentan la calidad de máxima autoridad en el control fiscal en sus diferentes órdenes territoriales². Es esta entonces, la oportunidad histórica para el Congreso de asumir nuestra misión constitucional y regular el tema, para que mediante un proceso transparente, participativo, público, de tipo académico, especializado, basado en los méritos, podamos proveer el importante cargo de contralor, con el profesional idóneo, dispuesto a servir y trabajar con independencia, eficiencia, honestidad y entereza.

Firmas de los Congresistas,

Alexandra Moreno Piraquive, Antonio Navarro Wolff, Javier Cáceres Leal, Gerardo Jumí T., Edgar Artunduaga, Alvaro Araújo, Luis Guillermo Vélez T., Senadores

Wilson Borja Díaz, Gustavo Petro, Representantes a la Cámara

¹ Número de Radicado 1161-98 Consejo de Estado. Noviembre 25 de 1998. Consejero Ponente, doctor Augusto Trejos Jaramillo. Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera.

² Esto se evidenció en las diferentes sesiones en las cuales se trató el tema de Control Fiscal en aquella Corporación, especialmente en las Plenarias correspondientes a los días 29 de mayo, 17 y 20 de junio, y 16 de julio de 1991.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 21 de agosto de 2002.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2002 Senado, "por medio del cual se define el procedimiento para la elección de Contralor General, Departamental, Distrital y Municipal y se dictan otras disposiciones", me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 21 de agosto de 2002.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el Proyecto de Acto Legislativo de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Alfredo Ramos Botero.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 54 DE 2002 SENADO

por la cual se establecen normas para la seguridad social integral de los conductores de taxis y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es regular el sistema de seguridad social integral para los conductores de taxis, en desarrollo de los artículos 48, 49 y concordantes de la Constitución Política.

Artículo 2°. *Contrato.* Para efectos de la interpretación y aplicación de la presente ley, se tendrá en cuenta que en la relación entre el propietario del vehículo de servicio público, denominado taxi y el trabajador que lo conduce se generará un **contrato de prestación de servicios**, sin perjuicio de establecer de común acuerdo otro tipo de contratos, el cual se regirá por las normas existentes tanto del ámbito civil como del transporte.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para efectos de la interpretación y aplicación de la presente ley, se tendrá en cuenta las siguientes definiciones:

Taxista: Es el trabajador que presta su servicio como conductor del vehículo de servicio público tipo Taxi, sujeto de la relación contractual de prestación de servicios o cualquier otro tipo de contrato.

Propietario del taxi: Es la persona natural o jurídica que deja a disposición del conductor el vehículo tipo taxi de su propiedad, mediante el pago de una tarifa diaria.

Tarifa: Es la suma de dinero que recibe el propietario del Taxi de parte del conductor previamente convenida mediante la relación contractual de prestación de servicios o cualquier otro tipo de contrato, por efectos de dejar a disposición del taxista el equipo automotor para su explotación económica en la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en taxis.

Tarjeta de control: Es el documento expedido mensualmente por la empresa de taxi, que acredita al conductor para la prestación del servicio público de transporte en vehículos tipo taxi. Todo conductor deberá portarla durante la prestación del servicio.

Artículo 4°. El taxista gozará de la especial protección del Estado, se amparará el oficio, como una forma eficaz de contribuir a la generación de empleo y creándose los mecanismos que permitan fortalecer las empresas y agremiaciones.

Artículo 5°. *Inscripción.* Las empresas de taxis crearán bases de datos para la administración de la información tanto de los propietarios de taxis, taxistas y parque automotor. Para la acreditación de la labor del taxista ante la autoridad competente, ante las Empresas Promotoras de Salud, EPS, Administradoras de Riesgos Profesionales, ARP, y Fondos de Pensiones, la empresa de taxi expedirá mensualmente la tarjeta de control al taxista.

Artículo 6°. Todos los taxistas tendrán acceso al Sistema de Seguridad Social Integral, gozarán de todos los amparos y beneficios contemplados en la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

Artículo 7°. El Ingreso Base de Cotización para el acceso al Sistema de Seguridad Social Integral para los taxistas será de un (1) salario mínimo mensual legal vigente.

Artículo 8°. El taxista podrá cotizar al sistema de seguridad social en forma personal presentando la tarjeta de control que lo acredite como tal, o en forma colectiva mediante su vinculación a una organización social de economía solidaria o simplemente de agremiación.

Artículo 9°. Las disposiciones que hacen parte del Contrato de Prestación de Servicios u otro tipo de contrato celebrado entre el propietario del taxi y el taxista, resultarán del acuerdo de voluntades entre los dos sujetos contractuales.

Artículo 10. Las pólizas de seguros de responsabilidad civil contractual expedidas por compañías de seguros legalmente constituidas de que trata la Ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996 y el Decreto 091 de 1998 se adicionarán con un rubro que asegure la vida de los conductores de los taxis.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones contrarias.

Mario Varón Olarte,

Senador de la República.

Juan de Dios Alfonso García,

Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Constitución Política de Colombia, señala a partir de los derechos sociales, y económicos consagrados en su Capítulo II como fundamental la seguridad social como servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado en sujeción a los principios de eficacia, universalidad y solidaridad. La honorable Corte Constitucional ha denominado la seguridad social como derecho fundamental, ya que por la afectación de esta se pueden vulnerar derechos fundamentales de suma importancia tales como la vida y la integridad personal.

Los gremios y conductores vinculados a la actividad del servicio público de taxis han venido trabajando para que las reglas de juego sean transparentes y benéficas para todos los pertenecientes al sector. Se puede afirmar que existe un consenso entre los intervinientes en la modalidad tipo taxi relacionado con su seguridad social, lo cual no ha sido recogido de manera eficaz por la legislación.

Es de importancia resaltarles que actualmente existen en Colombia alrededor de cuatrocientos mil vehículos de servicio público particular,

lo que implica que existen por lo menos ochocientos mil familias beneficiadas que en su mayoría carecen de seguridad social.

Si bien es cierto existe normatividad relacionada con el tema, esta no ha logrado acomodarse a la realidad y por ende no ha dado respuesta a las dificultades e incertidumbres que se presentan con el derecho a la seguridad social en salud de los taxistas, hecho que se refleja en la dificultad para mejorar la calidad del servicio público en mención. Para darle mayor fundamento de lo anteriormente expuesto, la cobertura universal en salud ha sido una de las grandes frustraciones de los anteriores gobiernos por cuanto hoy cerca de diecinueve millones de colombianos se encuentran por fuera del sistema de seguridad social en salud. Las cifras señalan que solo once millones de colombianos están afiliados al régimen subsidiado y trece millones al contributivo, es decir, es una realidad que no todos los colombianos de bajos ingresos y vulnerables tengan la posibilidad de clasificar para afiliarse al régimen subsidiado en salud, ello indica que de los ochocientos mil conductores de taxis que trabajan honestamente a diario sólo un porcentaje mínimo de ellos son los que pueden acceder al servicio esencial de salud en razón a la posibilidad que le brindan las agremiaciones y cooperativas de taxistas y otros pocos con buena suerte clasifican en el régimen subsidiado. Nuestra legislación desde el punto de vista conceptual podría conducir a caminos que en apariencia resolverían la problemática de la cobertura en seguridad social en salud de los conductores de taxis, pero nosotros como legisladores tenemos el deber y el compromiso de resolver situaciones fácticas como lo es la falta de cobertura a un gran número de colombianos desprotegidos ellos y sus familias por el abandono del Estado y los formalismos e inaplicabilidad de la ley.

Esta noble labor que desempeñan los conductores de taxi a diario en nuestro país se ve amenazada por peligrosas situaciones como lo son accidentes de tránsito, víctimas de delitos contra la vida y la integridad personal y todo tipo de ultrajes a los que se ven abocados por parte de delincuentes, quienes no sólo persiguen el fruto de su trabajo, sino también al vehículo que conducen costándoles en muchas oportunidades la vida.

Lo aquí descrito como exposición de motivos de lo que será esta nueva ley, que muchos de los hoy honorables Parlamentarios de la Comisión Séptima del Congreso conocen, pues ya ha sido aprobado en la pasada legislatura, pero por cuestiones de trámite relacionados con el factor tiempo no pudo ser una realidad. Esta iniciativa no les será indiferente a ningún ciudadano de nuestra patria, por cuanto estos connacionales que se dedican a este noble servicio no poseen en su gran mayoría ningún tipo de seguridad social, no perciben salario, prestaciones sociales ni acceso al servicio de salud.

El espíritu de esta ley infiere serios retos que abordar al Congreso de la República para que en el presente y en el futuro aumenten los indicadores de calidad de vida representados en más y mejores servicios de salud y una mayor esperanza de vida, disminuyendo con esto los efectos de la delincuencia, la violencia y la agresión en general que tanto maltrata a esta patria.

Es por esto honorables Senadores, que pretendo la aprobación de esta ley que protegerá un inmenso renglón vulnerable de la población colombiana, que espera ilusionada nuestra intervención para dormir con la tranquilidad serena de saber que cuentan con el servicio público esencial en salud, el cual los protegerá a ellos y a su grupo familiar.

Marco constitucional y legal

Constitucionalmente, el proyecto de ley permite avanzar en el desarrollo de los siguientes artículos:

Artículo 48 Constitución Política de 1991. Sobre la seguridad social.

Artículo 49 Constitución Política de 1991. Garantizar el acceso a los servicios de salud (promoción, atención, protección) y saneamiento ambiental para todos los colombianos.

Derecho a la seguridad social cuando es fundamental (cuando su desconocimiento puede conllevar la violación de otros derechos y principios fundamentales como la vida y la integridad física)

Sentencias T-426, T-471, T-491, T-534, T-571 de 1992.

Igualmente, el proyecto de ley expresamente dispone que las determinaciones que se tomen estarán enmarcadas en la Ley 100 de 1993.

Propuesta

La presente ley tiene como objeto primordial la creación de condiciones para el bienestar social con el reconocimiento del derecho a la seguridad social en salud estableciendo una legislación especial que les permita cotizar sobre la base de un salario mínimo mensual legal vigente. Ello tiene fundamento en los bajos ingresos que estos dignos trabajadores perciben materializados en la tarifa o arriendo diario proveniente de conducir un automóvil de servicio público denominado taxi (artículo 2° C.N.T.).

Objeto del proyecto e importancia social

El proyecto de ley *por la cual se establecen normas para la seguridad social integral para los conductores de taxis y se dictan otras disposiciones*, tiene como objeto determinar la formalización de las relaciones contractuales entre estos y los propietarios de los vehículos y el monto de ingreso base para la cotización.

La actividad de conducción de vehículos de servicio público de transporte tipo taxi, es una de las más desprotegidas por parte del Estado y de la sociedad, es una actividad de alto riesgo que compromete derechos como la vida y la integridad física. Es por ello que la salud es un derecho fundamental, por cuanto es inherente a la vida digna y debe ser protegida para las personas que presenten “debilidad manifiesta” como es el sector de los conductores de taxi en Colombia.

Entre las grandes diferencias que existen en nuestro país, producto de la mala redistribución de la riqueza están los taxistas en comparación con el resto de trabajadores colombianos, ello por cuanto los primeros no tienen una remuneración fija básica, no se les reconoce prestaciones sociales legales y en su gran mayoría no están afiliados al régimen de salud, o si lo están, tienen que asumir ellos mismos la totalidad de la cotización. Unido a lo anterior se suma la inestabilidad laboral de este gran gremio, pues no existe un vínculo laboral con los propietarios de los carros ni con la empresa a la que están adscritos. Los conductores de taxis se ganan la vida alquilando un vehículo para subsistir con sus familias.

Sin embargo, estos trabajadores suman alrededor de ochocientos mil personas sin incluir su grupo familiar teniendo la posibilidad de ingresar al sistema de seguridad social integral generando ello un doble beneficio al sistema de seguridad social y a los conductores de taxis y su grupo familiar.

Con este proyecto se estimula la colaboración entre las partes contratantes y se favorecen conjuntamente, debido a que el propietario del vehículo tendrá la tranquilidad de transmitir el riesgo a una entidad promotora de salud, sea del sector público o privado, y el conductor tendrá el cubrimiento de los servicios de salud y seguridad social que requiere para una mejor calidad de vida.

Cordialmente,

Mario Varón Olarte,
Senador de la República.
Juan de Dios Alfonso García,
Representante a la Cámara.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., agosto 21 de 2002.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 54 de 2002 Senado, “por la cual se establecen normas para la seguridad

social integral de los conductores de taxis y se dictan otras disposiciones”, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., agosto 21 de 2002.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Alfredo Ramos Botero.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTO DE LEY NUMERO 55 DE 2002 SENADO

por la cual se reforma el artículo 274 del Código Penal.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo Unico. El artículo 274 del Código Penal quedará así:

Artículo 274. Tráfico de moneda falsificada. El que introduzca al país o saque de él, adquiera, reciba o haga circular moneda nacional o extranjera falsa incurrirá en prisión de tres (3) años a ocho (8) años.

La pena se duplicará y no habrá lugar a libertad provisional cuando la cuantía supere cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Héctor Helí Rojas,
honorable Senador.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El tipo penal de tráfico de moneda falsificada es de aquellos denominados “**pluriofensivos**”, por cuanto afectan dos o más bienes jurídicos. Lo anterior significa que a pesar de ubicarse entre el grupo de delitos que atentan contra la fe pública, también afecta otros bienes jurídicos como el orden económico social y la seguridad pública.

En el Código Penal de 1980, que rigió hasta junio de 2001, el artículo 208 establecía una sanción de uno (1) a cinco (5) años de prisión. Es evidente que al estudiarse la gravedad del delito cuando se discutió el Código Penal de 2001 se advirtió que la pena prevista en el Código de 1980 era proporcionalmente baja e incoherente con la gravedad del delito.

En la actualidad se hace necesario hacer una modificación de la pena por dos razones principalmente una de carácter constitucional y otra de naturaleza político-criminal.

Desde un punto de vista constitucional no parece acorde con el principio de proporcionalidad que la legislación no diferencie los distintos niveles de gravedad con que puede cometerse un hecho punible; no puede ser igual traficar una cantidad baja de moneda falsificada, que traficar una cantidad significativa. Consecuentemente, pena en uno y otro caso debe ser diferente y proporcional a la gravedad del hecho.

El tema de la proporcionalidad tiene que ver también con el bien jurídicamente tutelado. Mientras el tráfico de una cantidad reducida de

moneda nacional o extranjera falsificada básicamente constituye un atentado contra la fe pública (se afecta la confianza que las personas deben tener en la autenticidad de la moneda), cuando las cifras son significativas se introduce un elemento de distorsión al orden económico-social, lo cual técnicamente implica un doble desvalor del hecho o, en otras palabras, un grado superior de antijuridicidad, que debe reflejarse en la sanción a imponer.

Desde un punto de vista político-criminal la necesidad de regular una agravación punitiva para el tráfico de moneda falsificada en volumen significativo responde a dos razones fundamentales. De una parte a la influencia que tiene el tráfico de moneda falsificada en actividades colaterales que se nutren con ella, como el narcotráfico y el terrorismo. Uno de los frentes de lucha contra actividades terroristas es, sin lugar a dudas, el endurecimiento de las penas para los grandes traficantes de moneda falsificada.

Ante la globalización del terrorismo y uno de los elementos que están utilizando para adquirir armas y explosivos tanto por parte de los terroristas y narcoterroristas es la moneda falsa; lo cual atenta contra la seguridad nacional del país.

De otra parte, el incremento de la pena para el tráfico de moneda falsificada hace aconsejable la detención preventiva en los casos en que existen pruebas firmes contra una persona investigada por este delito. La regla general de la ex carcelación durante el proceso puede conservarse, por razones lógicas, respecto del tenedor de pequeñas cantidades de moneda falsificada, pero resulta incomprensible e, inconveniente cuando se trata de traficantes de grandes sumas. En este último caso se facilitaría la actividad de las autoridades judiciales y de inteligencia al abrir la posibilidad de que los traficantes de grandes sumas de moneda falsificada sean privados de la libertad mientras se adelanta el proceso, siempre y cuando las pruebas sobre su posible responsabilidad así lo permitan.

Por cifra significativa puede entenderse una cantidad que justifique agravaciones punitivas en otros delitos. En el caso de los delitos contra el patrimonio económico, la cuantía que se considera adecuada para aplicar, a partir de ella, la agravación punitiva, es el equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes (art. 261, numeral 1 del Código Penal); para guardar armonía con esta norma es aconsejable que la agravación del delito de tráfico de moneda falsificada se aplique a partir de una cuantía semejante, es decir, cien (100) salarios mínimos legales vigentes.

Actualmente y desde el 11 de septiembre del año 2001 se ha detectado que los grupos terroristas han efectuado compras de elementos para el terrorismo con dinero falso, en consecuencia, al modificar el artículo 274 del Código Penal se está luchando contra el terrorismo internacional.

Héctor Helí Rojas Jiménez,
honorable Senador.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., agosto 21 de 2002.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 55 de 2002 Senado, “por la cual se reforma el artículo 274 del Código Penal”, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., agosto 21 de 2002.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Alfredo Ramos Botero.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTO DE LEY NUMERO 56 DE 2002 SENADO

por la cual se define el Sistema de Protección Social, se prevén algunos programas contra el riesgo del desempleo, se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales.

TITULO PRELIMINAR

CAPITULO I

Sistema de Protección Social

Artículo 1°. *Definición del Sistema de Protección Social.* El Sistema de Protección y Seguridad Social articula las políticas de Estado para enfrentar los efectos de la pobreza y vulnerabilidad ante el riesgo y promover el crecimiento económico en favor de los más desprotegidos, con fundamento en los principios de equidad, solidaridad y justicia redistributiva.

Los servicios sociales complementarios de que tratan los artículos 257 y siguientes de la Ley 100 de 1993, serán integrados al sistema de protección social de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

El Sistema de Protección y Seguridad Social se integra a través de las siguientes coberturas, en los términos y condiciones que establezca la ley:

1. Cobertura de Aseguramiento, a través de los regímenes de pensiones, salud, riesgos profesionales, protección al desempleado y protección materno infantil.

2. Cobertura para la creación de activos, a través de la educación y la capacitación, el acceso al crédito para nuevos actores de la economía, la adquisición de vivienda y procesos de titulación y saneamiento de la propiedad.

3. Cobertura de asistencia social, a través de programas de promoción y subsidio al empleo, de la recreación social, el turismo social y ancianos indigentes.

Parágrafo 1°. A partir de la vigencia de la presente ley, el Ministerio de Salud, Trabajo y Seguridad Social será responsable del manejo de la Red de Apoyo Social, RAS, del Fondo de Inversión Social para la Paz, que será integrada al Sistema de Protección Social.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional determinará la organización del sistema de conformidad con el artículo 43 y concordantes de la Ley 489 de 1999.

CAPITULO II

**Protección para el desempleado y las personas
sin ingresos mínimos**

Artículo 2°. *Sistemas de Protección contra el Desempleo y de Protección a las Personas que carecen de Ingresos Mínimos.* En la forma que establezca la ley y con el fin de hacer frente a los ciclos económicos que afecten el empleo, existirá un sistema de protección para el desempleado con el objeto de amparar al trabajador o aquellos grupos especiales que se determinen en la ley, frente a las contingencias del desempleo, para compensar, parcialmente y en forma temporal, su

reducción de ingresos, mantener su capacidad de acceso a los servicios básicos y esenciales, y facilitarle condiciones para su proceso de reinserción laboral a través de la capacitación.

Así mismo, en los términos que señale la ley, existirá de manera transitoria un subsidio para el empleo, como mecanismo contracíclico de fortalecimiento del mercado laboral dirigido a las pequeñas y medianas empresas, que generen puestos de trabajo a jefes de hogar y empleen a los beneficiarios del subsidio de desempleo de que trata el inciso anterior, caso en el cual estos últimos dejarán de recibir el subsidio de desempleo.

Igualmente, en la forma que determine la ley existirá un sistema para procurar a la población más pobre los ingresos mínimos necesarios para superar la línea de indigencia.

Artículo 3°. *Financiación.* El Sistema de Protección Social se financiará, en los términos que señale la ley, con recursos del presupuesto nacional, de las contribuciones parafiscales, de las participaciones territoriales y de las contribuciones de la población. Para el período 2003 -2006 el Gobierno Nacional, de acuerdo con los recaudos de la reforma tributaria del año 2002, incorporará en el proyecto de presupuesto apropiaciones de recursos hasta por un equivalente al 0.5% del PIB.

TITULO I

SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO I

Objeto y características del Sistema General de Pensiones

Artículo 4°. Se modifica el literal e) y se adiciona el literal l) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

Artículo 13. Características del sistema General de Pensiones.

e) Los afiliados al sistema general de pensiones podrán escoger el régimen de pensiones que prefieran. Una vez efectuada la selección inicial, estos sólo podrán trasladarse de régimen por una sola vez cada cinco años (5) años, contados a partir de la selección inicial. A partir de la vigencia de la presente ley, el afiliado no podrá trasladarse de régimen cuando le faltaren diez (10) años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez en el régimen de prima media con prestación definida. Las personas que a la entrada en vigencia de la presente ley estuvieren en esta situación, tendrán un (1) año para solicitar el traslado, contado a partir de la publicación de la presente ley que modifica la Ley 100 de 1993;

l) En ningún caso a partir de la vigencia de esta ley, podrán sustituirse semanas de cotización o abonarse semanas cotizadas o tiempo de servicios con el cumplimiento de otros requisitos distintos de cotizaciones efectivamente realizadas o tiempo de servicios efectivamente prestado antes del reconocimiento de la pensión. Tampoco podrán otorgarse pensiones del Sistema General de Pensiones, de los regímenes exceptuados y demás regímenes pensionales públicos y privados, que no correspondan a tiempos de servicios efectivamente prestados o cotizados, de conformidad con lo previsto en la presente ley. Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en pactos o convenciones colectivas.

CAPITULO II

Afiliación al Sistema General de Pensiones

Artículo 5°. El numeral 1 del inciso primero del artículo 15 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 15 Afiliados. Serán afiliados al sistema general de pensiones:

1. En forma obligatoria:

Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, con las excepciones previstas en la presente ley. Así mismo, los grupos de población que por sus características o condiciones socio-económicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del fondo de solidaridad pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.

También serán afiliados en forma obligatoria al sistema general de pensiones creado por la Ley 100 de 1993, y se registrarán por todas las disposiciones contenidas en esta ley para todos los efectos, los nuevos servidores públicos que ingresen a Ecopetrol

Artículo 6°. El inciso 4° y parágrafo 1° del artículo 18 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 18. Base de Cotización. El límite de la base de cotización será de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado que se encuentren cubiertos por el régimen de transición. Para los demás trabajadores, el límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo. En aquellos casos en los cuales el afiliado perciba salario de dos o más empleadores, o ingresos como trabajador independiente y salarios en un mismo período de tiempo, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas en forma proporcional al salario u honorarios devengado de cada uno de ellos, y éstas se acumularán para todos los efectos de esta ley sin exceder el tope legal. Para estos efectos, será necesario que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base. En todo caso en los regímenes de transición no se podrá acumular a la base de cotización honorarios recibidos durante los cinco años inmediatamente anteriores al cumplimiento de la edad requerida en el régimen de prima media con prestación definida.

En ningún caso el ingreso base de cotización podrá ser inferior de un salario mínimo legal mensual vigente. Las personas que perciban ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente, podrán ser beneficiarios del Fondo de Solidaridad Pensional a efectos de que este le complete la cotización que le haga falta y hasta un salario mínimo legal mensual vigente, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

CAPITULO III

Cotizaciones al Sistema General de Pensiones

Artículo 7°. El artículo 20 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 20. Monto de las cotizaciones. La tasa de cotización continuará en el 13.5% del ingreso base de cotización.

En el régimen de prima media con prestación definida el 10.5% del ingreso base de cotización se destinará a financiar la pensión de vejez y la constitución de reservas para tal efecto. El 3% restante sobre el ingreso base de cotización se destinará a financiar los gastos de administración y la pensión de invalidez y sobrevivientes.

En el régimen de ahorro individual con solidaridad el 10% del ingreso base de cotización se destinará a las cuentas individuales de ahorro pensional. Un 0.5% del ingreso base de cotización se destinarán al Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y el 3% restante se destinará a financiar los gastos de administración, la prima de reaseguros de Fogafín, y las primas de los seguros de invalidez y sobrevivientes. No obstante, el Gobierno, con base en los estudios que realice, podrá reducir el porcentaje destinado a financiar los gastos de administración, la prima de reaseguros de Fogafín, y las primas de los seguros de invalidez y sobrevivientes hasta que dicho porcentaje sea equivalente al 2.5%. En tal caso el producto de esta reducción se destinará a las cuentas individuales de ahorro pensional.

A partir del 1° de enero del año 2004 la cotización se incrementará en un uno por ciento (1%) sobre el ingreso base de cotización. Adicionalmente, a partir del 1° de enero de 2005 la cotización se incrementará en otro uno por ciento (1%) de dicho ingreso

El incremento de la cotización se destinará en el régimen de prima media al pago de pensiones y a la capitalización de reservas pensionales.

En el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, el incremento que se realice a partir de 2004 se destinará al Fondo de Garantía de Pensión Mínima del régimen de ahorro individual. El incremento que se realice a partir de 2005 se destinará a las cuentas individuales de ahorro pensional. Quinquenalmente y con base en los estudios financieros y actuariales que se realicen para tal fin, el gobierno redistribuirá

los incrementos de cotización previstos en este artículo entre el Fondo de Garantía de la Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual y las cuentas de ahorro pensional.

La reducción en los costos de administración y las primas de los seguros de invalidez y sobrevivientes deberá abonarse como un mayor valor en las cuentas de ahorro pensional de los trabajadores afiliados al régimen de ahorro individual o de las reservas en el ISS, según el caso.

Los empleadores pagarán el 75% de la cotización total y los trabajadores el 25% restante.

En ningún caso en el régimen de prima media se podrán utilizar recursos de las reservas de pensión de vejez, para gastos administrativos u otros fines distintos.

Para financiar las pensiones de invalidez y de sobrevivientes de los actuales y futuros afiliados al ISS, se podrá trasladar recursos de las reservas de pensión de vejez a las de invalidez y sobrevivientes.

El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento de las cuentas separadas en el Instituto de Seguros Sociales y demás entidades administradoras de prima media, de manera que en ningún caso se puedan utilizar recursos de las reservas de pensión de vejez para gastos administrativos u otros fines distintos por pagar pensiones.

Los afiliados que tengan un ingreso mensual igual o superior de cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, tendrán a su cargo un aporte adicional de un uno por ciento (1%) sobre el ingreso base de cotización, destinado al fondo de solidaridad pensional, de conformidad con lo previsto en la presente ley y en los artículos 25 y siguientes de la Ley 100 de 1993.

Los afiliados con ingreso igual o superior a 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes, tendrán un aporte adicional de un uno por ciento (1%) sobre su ingreso base de cotización, destinado exclusivamente a la subcuenta para los ancianos indigentes del Fondo de Solidaridad Pensional de que trata la presente ley.

En el caso de los trabajadores independientes, cuando el declarante no esté afiliado al sistema general de pensiones, se le hará una retención equivalente al uno por ciento (1%) sobre su ingreso, destinado al Fondo de Solidaridad Pensional.

La entidad a la cual esté cotizando el afiliado deberá recaudar y trasladar al Fondo de Solidaridad Pensional los recursos correspondientes en los términos y condiciones que señale el Gobierno Nacional.

Parágrafo: Para efectos del cálculo del ingreso base de cotización de los funcionarios que prestan sus servicios en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, se tomará como base la asignación básica mensual y los factores salariales establecidos en las normas vigentes para los cargos equivalentes de la planta interna. En todo caso, el ingreso base de liquidación de estos servidores también será el establecido en las normas vigentes para los cargos equivalentes en la planta interna, teniendo en cuenta los topes de pensión que sean aplicables.

Artículo 8°. El artículo 21 de la Ley 100 de 1993, quedará así:

Artículo 21. Ingreso Base de Liquidación. Se entiende por ingreso base para liquidar las pensiones previstas en esta ley, el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los veinte (20) años, continuos o discontinuos, anteriores al reconocimiento de la pensión de vejez, actualizados anualmente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor, IPC, según certificación que expida el DANE.

El ingreso base de liquidación para las personas que a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 les hiciera falta menos de veinte años será el promedio de lo cotizado en el tiempo que les hiciera falta para el reconocimiento de la pensión.

CAPITULO IV

Fondo de Solidaridad Pensional

Artículo 9°. El artículo 25 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 25. Fondo de Solidaridad Pensional. El Fondo de Solidaridad Pensional es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos serán administrados a través de encargo fiduciario.

El Gobierno Nacional reglamentará la administración, el funcionamiento y el manejo y destinación de los recursos del Fondo.

Artículo 10. El artículo 26 de la Ley 100 quedará así:

Artículo 26. Objeto del Fondo. El Fondo de Solidaridad Pensional tiene por objeto las siguientes actividades:

1. Subsidiar, en forma temporal y hasta por el 75% de la cotización correspondiente a un salario mínimo legal mensual vigente, los aportes al sistema general de pensiones de los trabajadores que tengan ingresos inferiores de un salario mínimo legal mensual vigente, independientes o desempleados, artistas y deportistas que carezcan de los recursos suficientes para efectuar la totalidad del aporte al sistema general de pensiones en el régimen de prima media con prestación definida o en el régimen de ahorro individual con solidaridad, de acuerdo con la libre elección del beneficiario, correspondiendo a este aportar la diferencia. En el evento de que el beneficiario dejase de cotizar, con anterioridad al cumplimiento de los requisitos exigidos para tener derecho a la pensión de vejez, los recursos de la Nación deberán ser reembolsados, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, tanto en el régimen de prima media como en el de ahorro individual.

El Gobierno Nacional reglamentará la asignación del subsidio teniendo en cuenta que las semanas de cotización que le hicieren falta al beneficiario para tener derecho a la pensión de vejez, no sean superiores a 100 y que la edad no sea inferior a 55 años, así mismo se deberá acreditar la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud. El Consejo Nacional de Política Social a instancia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, establecerá los programas de cobertura, evaluación y desarrollo necesarios para la ejecución de este programa.

2. Subsidiar a los ancianos indigentes mayores de 65 años, dependiendo de la disponibilidad presupuestal, hasta el 50% del salario mínimo, en especial las viudas, las madres cabeza de familia, los discapacitados y los desplazados debidamente registrados. A este subsidio se aplicará lo dispuesto en los artículos 257 y siguientes de la Ley 100 de 1993.

El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en este numeral y en particular la contratación del programa.

Artículo 11. El artículo 27 de la Ley 100 de 1993, quedará así:

Artículo 27. Recursos. El Fondo de Solidaridad Pensional tendrá las siguientes fuentes de recursos:

1. Subcuenta de solidaridad.

a) El cincuenta por ciento (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los afiliados al sistema general de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior de cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes;

b) Las donaciones que reciba, los rendimientos financieros de sus recursos, y en general los demás recursos que reciba a cualquier título, y

c) Las multas a que se refieren los artículos 111 y 271 de la Ley 100 de 1993.

2. Subcuenta para ancianos indigentes.

a) La cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los afiliados al sistema general de pensiones, cuya base de cotización sea igual o superior de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes;

b) El cincuenta (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los afiliados al sistema general de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior de cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes;

c) La contribución que se crea en esta ley sobre las pensiones por el artículo 24;

d) El uno 1% de la retención que se hará sobre el ingreso de los declarantes que tengan la calidad de trabajadores independientes no afiliados al sistema general de pensiones.

Parágrafo. Cuando quiera que los recursos que se asignan a la subcuenta de solidaridad no sean suficientes para atender los subsidios que hayan sido otorgados a la entrada en vigencia de esta ley, se destinará el porcentaje adicional que sea necesario de la cotización del uno por ciento que deben realizar quienes tengan ingresos iguales o superiores a cuatro por ciento (4%) del ingreso base de cotización.

TITULO II

REGIMEN SOLIDARIO DE PRIMA MEDIA CON PRESTACION DEFINIDA

CAPITULO I

Pensión de vejez

Artículo 12. El artículo 33 de la Ley 100 quedará así:

Artículo 33. Requisitos para obtener la pensión de vejez. Para tener derecho a la pensión de vejez, el afiliado deberá reunir los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer, o sesenta (60) años de edad si es hombre.

2. Haber cotizado un mínimo de mil (1.000) semanas en cualquier tiempo.

A partir del 1° de enero de 2009, la edad para tener derecho a la pensión de vejez, se incrementará a cincuenta y ocho (58) años de edad si es mujer, o sesenta y dos (62) años de edad si es hombre, y las semanas de cotización a mil doscientas (1.200).

A partir del 1° de enero de 2018, se aumentará la edad exigida para las mujeres a sesenta y dos (62) años de edad, y la exigida a los hombres a sesenta y cinco (65). Las semanas de cotización requeridas se aumentarán a mil trescientas (1.300).

Parágrafo 1°. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo, y en concordancia con lo establecido en el literal f) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 se tendrá en cuenta:

a) El número de semanas cotizadas en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones;

b) El tiempo de servicio como servidores públicos remunerados, incluyendo el que se haya prestado como servidor público en los regímenes exceptuados de la Ley 100 de 1993;

c) El tiempo de servicio como trabajadores vinculados con empleadores que tienen a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión, siempre que la vinculación laboral se encuentre vigente o se inicie con posterioridad a la vigencia del sistema general de pensiones;

d) El tiempo de servicios como trabajadores vinculados con aquellos empleadores que por omisión no hubieren afiliado al trabajador;

e) El número de semanas cotizadas a cajas previsionales del sector privado que tuviesen a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión;

d) Derógase el parágrafo del artículo séptimo (7°) de la Ley 71 de 1988.

En los casos previstos en los literales c), d) y e) el cómputo será precedente siempre y cuando el empleador o la caja, según el caso, trasladen, con base en el cálculo actuarial, la suma correspondiente del trabajador que se afilie a satisfacción de la entidad administradora.

Parágrafo 2°. Para los efectos de las disposiciones contenidas en la presente ley, se entiende por semana cotizada el período de siete (7) días calendario.

Parágrafo 3°. No obstante el requisito establecido en el numeral 2 de este artículo, cuando el trabajador cumpla con los requisitos establecidos en este artículo para tener derecho a la pensión de vejez, de común acuerdo con el empleador, podrá seguir trabajando y cotizando durante 5 años más, ya sea para aumentar el monto de la pensión o para completar los requisitos, si fuere el caso.

Artículo 13. Adiciónase el artículo 34 de la Ley 100 de 1993 con los siguientes incisos:

A partir del 1° de enero del año 2009 se aplicarán las siguientes reglas:

El monto mensual de la pensión correspondiente a mil doscientas (1.200) semanas de cotización, será un porcentaje que oscilará entre el 65 y el 55.5% del ingreso base de liquidación de los afiliados, en forma decreciente en función de su nivel de ingresos. Dicho porcentaje se calculará de acuerdo con la fórmula siguiente:

$r = 65.50 - 0.50 s$, donde:

r = Porcentaje del ingreso de liquidación.

s = Número de salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Por cada 50 semanas adicionales a las 1.200 hasta llegar a 1.500 semanas, el porcentaje se incrementará en un 1% del ingreso base de liquidación, llegando al 71 o al 61.5% de dicho ingreso, según el caso.

A partir de 1.500 semanas de cotización el porcentaje oscilará entre el 71 y el 61.5% del ingreso base de liquidación de los afiliados en forma decreciente en función de su nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula señalada.

Por cada 50 semanas adicionales a las 1.500 hasta las 1.800 semanas, el porcentaje se incrementará en un 1.5% del ingreso base de liquidación, llegando al 80 o al 70.5% de dicho ingreso, según el caso.

A partir de 1.800 semanas de cotización el porcentaje oscilará entre el 80 y el 70.5% del ingreso base de liquidación de los afiliados en forma decreciente en función de su nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula señalada.

A partir del 1° de enero del año 2018 entre mil trescientas y mil ochocientas semanas de cotización el incremento será de 1.5 del ingreso base de liquidación por cada cincuenta semanas.

El valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta por ciento (80%) del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima.

Artículo 14. El artículo 36 de la Ley 100 de 1993, quedará así:

Artículo 36. Régimen de Transición. La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el 31 de diciembre de 2008. A partir del 1° de enero del año 2009 la edad será de 58 años para las mujeres y 62 para los hombres. A partir del 1° de enero de 2018 la edad será de 62 años para las mujeres y 65 para los hombres

La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema general de pensiones, tuvieran cuarenta (40) años o más años de edad si son mujeres o cuarenta y cinco (45) o más años de edad si son hombres, o veinte (20) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley.

El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de veinte (20) años para adquirir el derecho, a la fecha de entrada en vigencia la Ley 100 de 1993, será el promedio de lo cotizado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor, según certificación que expida el DANE.

Para ser beneficiario de un régimen de transición, además de cumplir con los requisitos establecidos en este artículo, será necesario permanecer en el citado régimen hasta cumplir con los requisitos de edad y tiempo de servicios o semanas cotizadas exigidos en dicho régimen.

Lo dispuesto en el presente artículo para las personas que a 1° de abril de 1994, fecha de entrada en vigencia el sistema general de pensiones, tenían cuarenta (40) o más años de edad si son mujeres o

cuarenta y cinco (45) o más años de edad si son hombres, no será aplicable cuando estas personas voluntariamente hayan acogido o acojan al régimen de ahorro individual con solidaridad, caso en el cual se sujetarán a todas las condiciones previstas para dicho régimen.

Quienes a la fecha de vigencia de la presente ley hubiesen cumplido los requisitos para acceder a la pensión de jubilación o de vejez conforme a normas favorables anteriores, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento, tendrán derecho, en desarrollo de los derechos adquiridos, a que se les reconozca y liquide la pensión en las condiciones de favorabilidad vigentes al momento en que cumplieron tales requisitos.

Parágrafo 1°. Para efectos del reconocimiento de la pensión de vejez de conformidad con el primer inciso del presente artículo se tendrá en cuenta la suma de las semanas cotizadas con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, al Instituto de Seguros Sociales, a las cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector público o privado, o el tiempo de servicio como servidores públicos cualquiera sea el número de semanas cotizadas o tiempo de servicio.

Parágrafo 2°. De conformidad con los artículos 39 y 46 de la Ley 100 de 1993, el régimen de transición no se aplicará a las pensiones de invalidez y sobrevivencia, las cuales se sujetarán a las reglas generales de dicha ley.

Artículo 15. El artículo 39 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 39. Requisitos para obtener la pensión de invalidez. Tendrán derecho a la pensión de invalidez los afiliados que se encuentren cotizando al Sistema en el momento de producirse el estado de invalidez y que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sean declarados inválidos, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

Invalidez causada por enfermedad. Cuando el afiliado en el momento en el cual se produzca el estado de invalidez haya cotizado al sistema por lo menos cincuenta (50) semanas en los últimos dos (2) años.

Invalidez causada por accidente. Cuando el afiliado en el momento en el cual se produzca el estado de invalidez haya cotizado al Sistema por lo menos veintiséis (26) semanas.

Parágrafo. Cuando el afiliado haya dejado de cotizar al Sistema se regirá por los siguientes requisitos:

En caso de enfermedad deberá haber efectuado aportes por lo menos durante cincuenta (50) semanas en los últimos dos (2) años, de las cuales por lo menos veintiséis (26) semanas debieron haberse cotizado dentro del año anterior al momento de producirse el estado de invalidez.

En caso de accidente deberá haber efectuado aportes por lo menos durante veintiséis (26) semanas en el año inmediatamente anterior al momento de producirse el estado de invalidez.

Artículo 16. El artículo 46 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 46. Requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes. Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes:

Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez, o invalidez por riesgo común, que fallezca y,

Los miembros del grupo familiar del afiliado que fallezca, siempre y cuando este se encuentre cotizando al sistema en el momento de la muerte y, además, cumpla con los siguientes requisitos:

Muerte causada por enfermedad. Que el afiliado en el momento de la muerte haya cotizado al Sistema por lo menos setenta y cinco (75) semanas en los últimos tres (3) años.

Muerte causada por accidente. Que el afiliado en el momento de la muerte haya cotizado al Sistema por lo menos veintiséis (26) semanas.

Parágrafo 1°. Cuando el afiliado haya dejado de cotizar al Sistema se exigirán los siguientes requisitos:

a) En caso de enfermedad deberá haber efectuado aportes por lo menos durante setenta y cinco (75) semanas en los últimos tres años anteriores a la muerte;

b) En caso de accidente deberá haber efectuado aportes por lo menos durante veintiséis (26) semanas en el año inmediatamente anterior a la fecha del accidente que determinó la muerte.

Parágrafo 2°. Perderán el derecho a pensión como sobrevivientes los beneficiarios del causante afectados por causales de indignidad, conforme lo reglamente el Gobierno Nacional.

Artículo 17. Los artículos 47 y 74 quedarán así:

Beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cuatro (4) años continuos con anterioridad a su muerte, salvo que haya procreado uno o más hijos con el pensionado fallecido;

b) Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta que cumplan 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes y cumplan con el mínimo de condiciones académicas que establezca el Gobierno; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar cuándo hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el artículo 38 de la Ley 100 de 1993;

c) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de forma total y absoluta de este;

d) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de este.

Parágrafo. Para efectos de este artículo se requerirá que el padre, el hijo o el hermano sea consanguíneo del afiliado o pensionado, en los términos del Código Civil.

TITULO III

REGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD

CAPITULO I

Pensión de vejez

Artículo 18. El artículo 65 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 65 Garantía de Pensión Mínima de Vejez. Créase el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, como un patrimonio autónomo con cargo al cual se pagará, en primera instancia, la garantía de que trata este artículo. El Gobierno Nacional definirá el régimen de organización y administración de este fondo así como la entidad o entidades que lo administrarán.

Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad, si son hombres, y cincuenta y siete (57), si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la Ley 100 de 1993, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta (1.150) semanas tendrán derecho a que el Fondo de Garantía Estatal de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión.

A partir del 2009 la edad exigida para las mujeres se incrementará a cincuenta y ocho (58) años de edad y para los hombres continuará en sesenta y dos (62) años. El número mínimo de semanas cotizadas se aumentará a 1.200.

A partir del 2018 se incrementará la edad exigida para las mujeres a sesenta y dos (62) y para los hombres a sesenta y cinco (65). Así mismo, el número mínimo de semanas cotizadas será de 1.300, para todos los afiliados.

Parágrafo. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo, se tendrá en cuenta lo previsto en los parágrafos del artículo 33 de la Ley 100 de 1993.

TITULO IV

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Artículo 19. *Sistema de registro único.* Corresponde al Gobierno definir el diseño, organización y funcionamiento de:

a) El registro único de los afiliados al sistema general de pensiones, al sistema de seguridad social en salud, al sistema general de riesgos profesionales, al Sena, ICBF, y a las cajas de compensación familiar, y de los beneficiarios de la red de protección social. Dicho registro deberá integrarse con el registro único de aportantes y la inclusión de dicho registro será obligatorio para acceder a los subsidios o servicios financiados con recursos públicos a partir de su vigencia;

b) El sistema que permita la integración de los pagos de cotizaciones y aportes parafiscales a las entidades mencionadas en el inciso anterior, así como los demás aportes previstos para el sistema de seguridad social y protección social. El sistema será manejado por entidades del sector privado autorizadas para tales efectos por el Gobierno Nacional, con la participación de las entidades que administran el sistema de protección social;

c) El número único de identificación en seguridad social integral y la protección social, el cual deberá ser registrado por todas las entidades que realicen las transacciones que señale el Gobierno en la forma que este establezca.

Parágrafo. El Gobierno Nacional expedirá dentro de un término de dos años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley los decretos necesarios para desarrollar el sistema a que se refiere el presente artículo.

Artículo 20. *Revisión de reconocimientos de sumas periódicas a cargo del tesoro público.* Las providencias judiciales que en cualquier tiempo hayan decretado o decreten reconocimientos que impongan al Tesoro Público la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial.

La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el Código Contencioso Administrativo y podrá solicitarse en cualquier tiempo por las causales consagradas para este en el mismo Código y además:

a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y

b) Cuando la cuantía del derecho reconocido lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectivos que le eran legalmente aplicables.

Artículo 21. *Revocatoria de pensiones reconocidas irregularmente.* Los representantes legales de las instituciones de seguridad social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que existan motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica. En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aún sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes.

Artículo 22. *Régimen pensional de los servidores públicos no sujetos al régimen general de pensiones.* De conformidad con el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución Política, el Presidente de la República determinará el régimen pensional de los servidores públicos que no están sujetos al régimen general de pensiones de la Ley 100 de 1993, tomando en consideración las siguientes normas generales, principios y criterios:

a) Las pensiones de vejez deberán otorgarse siempre en función de las semanas de cotización o de tiempo de servicios efectivamente prestados;

b) La pensión deberá determinarse en función del ingreso base de cotización;

c) Los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes serán los señalados por el régimen general de pensiones;

d) Se incluirán normas de transición en función de la edad y el tiempo de servicios;

e) Dependiendo de las actividades de los servidores se podrá integrar en un sólo sistema todo los aspectos relativos a riesgo común y riesgo profesionales;

f) Existirá la posibilidad de acumular tiempos de servicios o semanas cotizadas en diferentes cajas, fondos o entidades, para lo cual deben contemplarse mecanismos financieros. No obstante deberá acreditarse un tiempo mínimo de servicios o de semanas cotizadas en el respectivo régimen para tener derecho a los beneficios del mismo;

g) Para efectos de traslado de dichos servidores al régimen general de pensiones se expedirán los bonos pensionales correspondientes;

h) La pensión gracia estará sujeta a un régimen de transición;

i) Se procurará que el sistema pensional que se adopte sea semejante al régimen general de pensiones de la Ley 100 de 1993, teniendo en cuenta su sostenibilidad financiera;

j) Se respetarán los derechos adquiridos;

k) Las pensiones de los docentes se financiarán con las cotizaciones de los mismos y de los empleadores y sus rendimientos, los bonos de las entidades territoriales o entidades a las cuales haya estado afiliada la persona y las cuotas partes pensionales cuando haya lugar a ellas.

Parágrafo 1°. La tasa de cotización para la pensión de vejez del personal docente público vinculado con anterioridad a la vigencia de esta ley, calculada sobre el ingreso base de cotización de que trata la presente ley, será del 18%. El aporte del trabajador será de 4.5% a partir de la vigencia de la ley. El aporte del empleador será del 4%, monto este, que se incrementará anualmente en un 1.5% del ingreso base, excepto en el año 2010, en el cual el incremento será el porcentaje necesario para llegar al 13.5% del ingreso base a partir del 1° de enero de dicho año. Los docentes con ingresos iguales o superiores a 4 salarios mínimos legales mensuales deberán cotizar 1% adicional para el Fondo de Solidaridad Pensional.

A partir de la vigencia de la presente ley, la tasa de cotización para el sistema de salud del personal docente público, será del 9.5% calculado sobre el ingreso base de cotización. El 35% de dicha cotización será a cargo del trabajador y el 65% a cargo del empleador.

Parágrafo 2°. Los afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio podrán optar por afiliarse al régimen general de seguridad social en salud de la Ley 100 de 1993, evento en el cual deberán sufragar adicionalmente, con cargo a sus propios recursos, la diferencia entre las cotizaciones establecidas para dicho Fondo para salud, y las contempladas en la Ley 100 de 1993 para el sistema general de seguridad social de salud con el fin de contar con cobertura familiar.

Artículo 23. *Facultades Extraordinarias.* De conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese por seis (6) meses al Presidente de la República de facultades extraordinarias para:

1. Expedir normas con fuerza de ley para reformar los regímenes pensionales propios de las Fuerzas Militares y de Policía de conformidad con los artículos 217 y 218 de la Constitución Política.

2. Expedir las normas necesarias con fuerza de ley para el cumplimiento de los objetivos y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales.

En desarrollo de esta facultad, se autoriza al Presidente de la República para dictar las normas necesarias para la administración, organización, ajuste y operación del Sistema General de Riesgos Profesionales y definir las prestaciones económicas y asistenciales.

3. Revisar, modificar y expedir las normas necesarias para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo.

En desarrollo de esta facultad, se autoriza al Presidente de la República para modificar y dictar las normas vigentes sobre las condiciones, requisitos y beneficios de los trabajadores que laboren en actividades de alto riesgo, incluyendo la definición de estas últimas.

4. Modificar los beneficios correspondientes a las pensiones de invalidez y sobrevivientes, de acuerdo con el tiempo de cotización que se requiera, con el fin de ajustarlos a la reforma de la Ley 100 de 1993.

5. Modificar el régimen de indemnización sustitutiva de la pensión tomando en cuenta las modificaciones al régimen pensional de la Ley 100 de 1993.

6. Modificar el régimen de sanciones por razón de mora en el pago de las cotizaciones, con el fin de proteger el equilibrio del sistema.

Parágrafo 1°. La tasa de cotización para el personal uniformado que tenga menos de cinco (5) años al servicio de la Fuerza Pública o para quienes ingresen a partir de la vigencia de la presente ley a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional continuará siendo del 8%, calculada sobre los haberes mensuales: sueldo básico, primas de actividad, de antigüedad, de estado mayor, de vuelo, 1½ prima de navidad y gastos de representación, exceptuando lo equivalente al subsidio familiar. El aporte faltante para financiar las asignaciones de retiro, que a partir de la vigencia de la presente ley se denominará pensión de vejez, estarán a cargo de la Nación.

A partir de la vigencia de la presente ley, el personal civil de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional, vinculado con anterioridad a la Ley 100 de 1993 tendrá un ingreso base de cotización y un ingreso base de liquidación para calcular la pensión de vejez, igual al dispuesto para los servidores públicos.

Artículo 24. *Contribución de solidaridad a cargo de los pensionados.* Créase una contribución de solidaridad la cual deberá ser pagada por todos los pensionados que reciban pensiones iguales o superiores a diez salarios mínimos legales mensuales en la siguiente forma:

Un 3% de cada mesada para las pensiones cuyo monto sea igual o superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inferior a veinte salarios mínimos.

El 10% de cada mesada para las pensiones cuyo monto sea igual o superior a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El Gobierno reglamentará la forma como se recaudará y transferirá dicha contribución, incluyendo el régimen de retenciones aplicable.

Artículo 25. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige al momento de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Roberto Junguito Bonnet.

El Ministro de Salud, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social,

Juan Luis Londoño de la Cuesta.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Consideraciones Generales

El espíritu que anima las acciones del Gobierno Nacional, que asumió unos compromisos contenidos en el Manifiesto Democrático puesto a consideración de los colombianos por el Presidente Álvaro Uribe Vélez, está inspirado en el propósito de lograr un Estado Comunitario que dedique sus recursos a erradicar la pobreza, a construir equidad y confianza, ampliar y mejorar la seguridad social y la

justicia social. En ese marco, las iniciativas de transformación propuestas por el jefe del Estado y apoyadas por cerca de 6.000.000 de colombianos, responden a la necesidad de construir esquemas sociales solidarios, financieramente viables y sostenibles en el tiempo, y equitativos para todos los ciudadanos.

La reforma pensional propuesta, busca una mayor equidad, solidaridad y viabilidad financiera de un nuevo sistema que le dé un trato igualitario a todos los colombianos, mediante la eliminación, entre otros mecanismos, de los privilegios que actualmente gozan algunos sectores por estar exceptuados de la Ley 100 de 1993 o por razón de disposiciones especiales del régimen de transición, como el Presidente de la República, los Congresistas, los Magistrados de las Altas Cortes, las FFMM y la Policía Nacional, los docentes públicos y los trabajadores de empresas del Estado como Ecopetrol, quienes representan una minoría frente al conglomerado de los trabajadores colombianos. El nuevo proyecto tal y como se comprometió el Presidente Uribe, respeta las expectativas de las personas próximas a pensionarse, los derechos adquiridos y se ajusta a las condiciones fiscales del país, promoviendo mayor solidaridad y equidad para todos los colombianos.

El Gobierno Nacional aspira a que el impacto social de estas reformas, permita recuperar la confianza perdida de los ciudadanos en sus instituciones, reincorporar el sentido de solidaridad y tonificar las finanzas públicas de manera que podamos eliminar la incertidumbre sobre el futuro de nuestros conciudadanos y, simultáneamente, ayudar a reactivar el mercado laboral.

El Gobierno Nacional, consciente de la necesidad de promover una visión integral del sistema de seguridad y protección social, propone crear el sistema de protección y seguridad social. El Gobierno está convencido que, bajo una misma dirección, puede analizar y promover estrategias y políticas que, en forma integral, ofrezcan alternativas para el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas del pueblo colombiano y, simultáneamente, permitan la socialización del riesgo, laboral y social, al que estamos expuestos todos los ciudadanos. En este marco, el Ministerio está trabajando en una reforma para la cooperación laboral, convencido que si TODOS los colombianos cooperamos y compartimos, generaremos mecanismos que nos permitan competir y producir en una forma efectiva y eficiente, situación esta que redundará en el mejor bienestar de la población.

Para esto, debemos aprender a identificar y ofrecer a los empresarios y trabajadores, mejores oportunidades para la generación de empleo. Esto, lógicamente, debe estar sustentado con programas que permitan una mejor empleabilidad que, son el resultado, entre otras, de una capacitación para el oficio productivo.

Todo lo anterior debe ir acompañado de unos mecanismos que den confianza a los empleadores y trabajadores para que puedan encontrar diferentes mecanismos de participación, y el Estado, a su vez, pueda definir un sistema integral de protección social que, por su viabilidad financiera, genere tranquilidad a todos los involucrados en el desarrollo integral de nuestro país.

Dentro de este marco, se busca generar un sistema integral de protección y promoción del empleo, el Gobierno Nacional busca introducir cambios importantes al sistema de pensiones que, acompañados de otros instrumentos que estamos trabajando, permitan recuperar la dinámica económica existente años atrás, la cual debe, indudablemente, estar precedida por sistemas que, como el pensional, sean viables y generen una gran rentabilidad social.

En un Estado como el nuestro, con recursos limitados, es muy importante que antes de discutir su utilización, nos pongamos de acuerdo en los principios básicos que se deben cumplir para la destinación de los dineros públicos. Así mismo, los principios deben servir de guía para analizar la utilización que, actualmente, se le da a los recursos públicos destinados al sistema pensional vigente. Estos principios rectores son:

- Equidad y solidaridad social.
- Responsabilidad fiscal.
- Justicia redistributiva.

A pesar de los avances logrados por la Ley 100 de 1993, el país ha experimentado importantes cambios demográficos, económicos, sociales y laborales, lo cual exige implementar nuevas modificaciones al sistema pensional para asegurar una mayor equidad social, solidaridad y responsabilidad fiscal.

El sistema actual, 8 de cada 10 colombianos con edad para pensionarse no están cubiertos por el sistema. En el año 2001, solo el 23% de los adultos mayores, con igual o mayor edad para pensionarse, están cubiertos por el sistema.

En el régimen de prima media con prestación definida de manera regresiva, se subsidia, con recursos públicos, entre el 42 y el 72% de cada pensión reconocida actualmente. Quiere esto decir, en cifras del año 1999, que el Gobierno Nacional dedicó 2,04 puntos del PIB (cerca de 4 billones de pesos), para que dos personas de cada diez, con edad superior a la de jubilación, pudieran recibir el subsidio a la pensión.

De seguir la tendencia actual, el Gobierno central debería destinar, en el año 2019, cinco punto cinco (5.5) puntos del PIB para que esa gran minoría siga recibiendo subsidio a su pensión.

La tasa efectiva de cotización tiene un alto grado de regresividad, situación que genera inequidad en el sistema, pues termina subsidiando a personas que tienen una mayor capacidad de pago para realizar aportes voluntarios que le permitan mejorar el monto de la pensión por recibir.

El sistema no es solidario ni equitativo, por la presencia de regímenes especiales y exceptuados que permiten que una gran minoría disfrute de unos derechos pensionales diferentes de los que tiene el resto de la población colombiana. Mientras que los afiliados provenientes de estos sistemas representan solo el 11% del total de los afiliados al régimen, los pasivos pensionales del Fondo de las Fuerzas Militares y Policía y del Magisterio, equivalen al 30% del déficit pensional de la Nación (en valor presente).

Hasta hoy, las pensiones del Presidente de la República, los Congresistas, los Magistrados de las Altas Cortes, los miembros de la Fuerza Pública, los trabajadores de Ecopetrol y los docentes públicos, han tenido unos parámetros diferentes de los que rigen para la generalidad de los colombianos, bien sea por estar exceptuados del régimen general o por estar sujetos a un régimen de transición especial. El Presidente de la República ha expresado que renunciará a estos beneficios, así mismo los congresistas que apoyaron su candidatura, están dispuestos a renunciar a los privilegios de su régimen especial de transición, en aras de un Estado más solidario y equitativo.

El sistema pensional tiene un pasivo muy alto (valor presente de las obligaciones futuras por pensiones de jubilación) que no está financiado, incidiendo en el aumento del déficit fiscal de la Nación. Actualmente, el pasivo equivale al 206% del PIB del año 2000. Según el modelo DNP pensión (para 2001), el déficit alcanzó en el año 2000, el 192,4% del PIB. El desfinanciamiento existente, para asegurar que una minoría goce de su pensión, tendrá que ser cubierto con recursos de la Nación en caso de seguir con las mismas condiciones.

En el mundo la tasa de cotización promedio, oscila entre el 18 y el 20% del ingreso, En Colombia es del 13,5%, generando un gran desbalance entre los beneficios que reciben los pensionados y el esfuerzo que realizan para poder obtener su pensión.

Mientras que en Colombia, el período de cotización para acceder a una tasa de reemplazo del 65% del ingreso base de liquidación es de 20 años, en Bolivia es de 33 años, en Chile de 35 años, en El Salvador es de 49 años y en México es de 34 años. Así mismo, mientras que la tasa de reemplazo en nuestro país es, aproximadamente, del 65%, en el resto de países latinoamericanos, es del 44%. Lo anterior hace que el sistema actual tenga una frágil estructura, financieramente hablando.

Para pagar las obligaciones pensionales ya causadas y aquellas que deberán ser reconocidas en los próximos 18 años, el país tendría que generar un flujo de caja equivalente al 33% del déficit fiscal de la Nación.

Para atender mesadas pensionales de antiguos servidores públicos, el país tuvo que apropiarse, en el presupuesto del año 2001, recursos cercanos a los 6 billones de pesos (3% del PIB). De continuar con la misma tendencia, en el año 2014, el déficit fiscal, por cuenta del pago de futuras pensiones, alcanzaría niveles superiores del 6% del PIB, situación que generaría problemas fiscales difíciles de manejar.

Con el sistema actual, el ISS no tendría viabilidad. Entre el año 2000 y el año 2001, el ISS debió cancelar 700 mil millones adicionales a los ingresos (recaudos por cotización + rendimientos financieros). De continuar esta tendencia, el ISS no tendría dinero para responder por los beneficios pensionales en el año 2005.

Proyecto de ley 206 de 2002 Senado

A pesar de los avances del Proyecto de ley 206 de 2002 y de ser una buena alternativa para solucionar algunos problemas de flujo de caja del sistema, el Gobierno del Presidente Uribe busca de manera responsable solución a algunos problemas estructurales que permitan sentar las bases para un mejor desarrollo económico y social de nuestro país. Algunas de las falencias que creemos, tuvo este Proyecto de ley 206 son:

- No se contempló la necesidad de acelerar el régimen de transición, siendo esta la única forma de reducir el subsidio regresivo en el régimen de prima media con prestación definida que actualmente es en promedio del 48%.

- No dispuso de ninguna modificación a los regímenes especiales y exceptuados.

- En el Proyecto de ley 206, continúa existiendo un subsidio para los nuevos afiliados al régimen de prima media.

- No existen medidas tendientes a ampliar la cobertura.

- Los artículos encaminados a cubrir el déficit de caja del Instituto de Seguros Sociales, así como aquellos destinados al fortalecimiento del ISS no son suficientes, porque las modificaciones planteadas para la ampliación de la base de cotizantes, sin aumentar la base laboral y sin adoptar medidas como las de subsidio al desempleo, subsidio del empleo entre otras, no son realistas pues la meta de aumentar la base de afiliados en 60.000 al año parece irreal. Recordemos que la tasa de ingresos del ISS actualmente es negativa (-4%).

Por lo anterior, el Gobierno Nacional decidió presentar un nuevo proyecto de ley con el fin de regular el tema pensional dentro de un contexto global de seguridad y/o protección social, buscando solucionar problemas estructurales de fondo y creando instrumentos para generar empleo y asegurar unos ingresos mínimos a la población, lo cual debe desencadenar en un mejor bienestar de la población. Estos programas, unidos al cambio del sistema pensional, permitirán crear un sistema confiable y estable para todos los colombianos.

Objetivos del proyecto de ley

El proyecto de ley busca integrar nuevos elementos e instrumentos que, concebidos y ejecutados en forma integral, permiten alcanzar una política más coherente y, por lo tanto, un mejor impacto social que refleje los principios de equidad, solidaridad, responsabilidad financiera y justicia redistributiva.

El proyecto, además de reformar el sistema de pensiones, contempla el sistema de protección para el desempleado, el subsidio al empleo, el subsidio al desempleo y el programa de protección de ingresos mínimos, convencidos de que la implementación de los mismos, logrará impulsar el desarrollo social y económico, focalizando gran parte de este esfuerzo en la población más vulnerable de nuestro país.

El proyecto de ley crea las siguientes herramientas de equidad:

- Focaliza el subsidio temporal para los trabajadores con ingresos inferiores a un salario mínimo, independientes y desempleados pobres,

artistas y deportistas, siempre y cuando las semanas de cotización que les hicieren falta no sean superiores a cien (100), la edad no sea inferior a cincuenta y cinco (55) años y acredite la afiliación al sistema de salud. Este subsidio temporal será financiado con el 50% del aporte del 1% de los afiliados con ingresos iguales o superiores a cuatro (4) smlmv.

- Fortalece el fondo de solidaridad para los ancianos indigentes, mayores de 65 años, contemplado en la ley 100 de 1993 y establece un subsidio del 50% del smlmv para los ancianos indigentes, especialmente las viudas, las madres cabeza de familia, los incapacitados y los desplazados. La financiación de estos recursos serán generados con el 50% del aporte del 1% de los afiliados con ingresos iguales o superiores a 4 smlmv.

- Establece un aporte adicional a los afiliados que tengan una base de cotización igual o superior a veinte (20) smlmv destinados a la financiación de la pensión de los ancianos indigentes.

- También, para los ancianos indigentes, los afiliados que tienen pensiones de vejez de más de 10 smlmv deben aportar adicionalmente el 3%, mientras que los que reciben pensiones superiores a 20 smlmv un 10%.

- El proyecto incluye dentro del régimen del sistema general de pensiones a los trabajadores de Ecopetrol.

- El proyecto contempla una disposición marco para que el Presidente de la República pueda regular el régimen de los servidores públicos no sujetos a la Ley 100 de 1993, tales como el de los docentes o del propio Presidente de la República. De esta manera se busca modificar dicho régimen con el fin de que el mismo se ajuste en lo posible con lo dispuesto en la Ley 100 de 1993.

- Se solicitan facultades extraordinarias igualmente para modificar el régimen de pensiones de las fuerzas militares y la policía nacional. En momentos como los que vive la Nación, un principio básico de solidaridad y equidad, es renunciar a los privilegios pensionales que durante tantos años han tenido y que los diferencian del resto de los colombianos.

La responsabilidad fiscal del proyecto de ley está contenida en las siguientes reformas:

- Suspende la posibilidad de traslado entre regímenes, en los últimos diez (10) años anteriores al cumplimiento de la edad para tener derecho a la pensión.

- Dispone que el tiempo de servicio y las semanas de cotización exigidas para tener derecho a la pensión correspondan al tiempo efectivamente prestado o cotizado, sin ninguna excepción.

- Reduce el porcentaje de cotización destinado al pago de la administración y a las primas de seguros previsionales en un 0.5%, liberando así, recursos adicionales para el régimen de prima media con prestación definida y para la financiación de la garantía de pensión mínima del régimen de ahorro individual con solidaridad.

- Incrementa las cotizaciones en un punto (1%) en el año 2004 y otro punto (1%) en el año 2005.

- Destina el incremento de cotización a la capitalización de reservas en el ISS y en los Fondos de Pensiones. Este incremento se distribuye así: 1% para la garantía de pensión mínima y otro punto para las cuentas de ahorro individual con solidaridad.

- Amplía a veinte (20) años el tiempo para calcular el ingreso base de liquidación.

- Amplía a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales el límite para el ingreso base de cotización para quienes no se encuentren en el régimen de transición, habida cuenta del subsidio existente en este. En todo caso el límite de la pensión se mantiene en veinte (20) salarios mínimos legales mensuales.

- Incrementa gradualmente la edad requerida para obtener la pensión de vejez en el año 2009, (58 para mujeres y 62 para hombres) y en el año 2018 (62 para mujeres y 65 para hombres).

- Elimina los subsidios regresivos en el régimen de prima media con prestación definida al establecer que la tasa de reemplazo será decreciente con el número de salarios mínimos. Por ello a partir del 2009 el monto de la pensión oscilará entre el 65 y 55.5% del ingreso base de liquidación para el número mínimo de semanas. El monto de la pensión máxima oscilará entre el 80 y el 70.5% del ingreso base de liquidación, dependiendo del monto del mismo.

- Adelanta gradualmente en 5 años la fecha en que termina la transición. Hasta el 2009 continúan vigentes los requisitos establecidos por la Ley 100. A partir de esta fecha, la edad se incrementará a cincuenta y ocho años (58) para las mujeres y sesenta y dos (62) para los hombres y las semanas de cotización a 1.200. A partir del 2018 se incrementa nuevamente la edad a 62 para las mujeres y 65 para los hombres, y las semanas de cotización a 1.300, respondiendo de esta forma a los cambios demográficos que se proyectan en nuestro país.

Incrementa a 50 semanas el período de carencia para tener derecho a la pensión de invalidez por riesgo común y a 75 semanas para tener derecho a la pensión de sobrevivencia.

Explicación del articulado

A continuación se procede a explicar los artículos del proyecto de ley en los que se contempla el sistema nacional de protección y seguridad social, así como algunos nuevos proyectos y programas y se proponen modificaciones al Sistema General de Pensiones y a los regímenes especiales y exceptuados consagrados en la Ley 100 de 1993. El espíritu del proyecto es mejorar la solidaridad y la equidad, bajo una óptica de responsabilidad fiscal.

Artículo 1°.

Este artículo contempla la existencia de un sistema de protección y seguridad social. El Gobierno está convencido que este será el instrumento que permitirá articular la política y las acciones para promover el crecimiento económico y desarrollar estrategias que permitan enfrentar la vulnerabilidad a la que están expuestos los colombianos.

El proyecto presenta los componentes que tendría ese nuevo sistema.

Artículos 2° y 3°.

En estos artículos, se contempla el sistema de protección para el desempleado, el subsidio al desempleo, subsidio al empleo y el programa de protección de ingresos mínimos. Todos estos instrumentos, productos de la solidaridad y de la equidad que orientan nuestras acciones, servirán para que, en una forma integral, se pueda enfrentar la situación, que en materia laboral tiene el país, ofreciendo algunas oportunidades para que, trabajadores y empresarios las utilicen en beneficio del desarrollo socio-económico del país. Así mismo, busca generar alternativas para que la población más vulnerable, como son los jefes de hogar, gocen de algunos beneficios, producto de la solidaridad y de la equidad que orientarán todas las propuestas del Gobierno en el tema laboral y promueve para que, los beneficiarios de estos programas puedan encontrar la forma de reingresar al mercado laboral. Para el desarrollo de estos programas, el Gobierno involucrará, de acuerdo con lo que disponga la ley a diferentes fuerzas vivas del orden nacional, regional y local al igual que a las administraciones departamentales y locales, tal y como lo autoriza la Ley 715 del año 2002.

De igual manera se prevé la financiación del Sistema de Protección Social.

Artículo 4°. Características del sistema.

Se mantiene el principio de libre selección de régimen consagrado en la Ley 100 de 1993 pero se le adicionan dos condiciones que permiten darle más estabilidad y sostenibilidad al sistema pensional. En primer lugar se amplía el plazo para el cambio entre regímenes a una vez cada cinco años, y en segundo lugar, se limita este ejercicio de traslado en el tiempo, al no permitirlo durante los últimos diez años que le falten al afiliado para cumplir la edad exigida en el régimen de prima media para tener derecho a la pensión de vejez. En todo caso se prevé

una disposición transitoria para quienes ya se encuentran en esta situación.

Adicionalmente se dispone que toda pensión debe fundarse en tiempos servidos o cotizados, asegurando así la financiación de las mismas y eliminando privilegios injustificados.

Artículo 5°. Afiliados.

Con el ánimo de buscar más equidad en el sistema pensional y, con la convicción que TODOS los colombianos debemos ser solidarios, el proyecto de ley propone que aquellas personas que ingresen a Ecopetrol serán afiliados obligatorios, como todos los trabajadores, al sistema general de pensiones. De esta forma buscamos que todos los colombianos tengan un tratamiento similar. Respecto de otros servidores públicos que por sus características no pueden sujetarse integralmente al régimen de la Ley 100 de 1993, el proyecto contempla bien la expedición de decretos por el Gobierno, en desarrollo de normas marco, para lo cual en lo posible debe seguir lo dispuesto por la Ley 100 de 1993 o bien la expedición de decretos con fuerza de ley.

Artículo 6°. Base de cotización

Se amplía la base de cotización a veinticinco (25) smlmv, para quienes no estén en el régimen de transición. Se adiciona al artículo 18 de la Ley 100 permitiendo que las cotizaciones de aquellos afiliados que tienen durante un mismo período el carácter de trabajador independiente y de asalariado, sean efectuadas en proporción al salario y honorarios devengados en cada uno de ellos. Con el fin de evitar conductas indebidas se dispone que en todo caso deberá cotizarse a salud sobre la misma base y no podrán adicionarse al ingreso base de liquidación los honorarios percibidos en los cinco años anteriores al cumplimiento de la edad requerida.

Artículo 7°. Monto de las cotizaciones.

Se propone que en el año 2004 y en el 2005 se aumenten dos puntos (un punto por año) las cotizaciones. Esto permitiría fortalecer el fondo de reservas para el pago de las pensiones de vejez en el régimen de prima media con prestación definida. En el régimen de ahorro individual, y en desarrollo del principio de solidaridad, los incrementos se utilizarán así: 1% para financiar el fondo de garantía de pensión mínima de dicho régimen y otro punto para aumentar la cuenta individual de ahorro pensional.

Así mismo, y con el ánimo de fortalecer el sistema general de pensiones, se propone reducir en 0.5% los recursos destinados a los gastos de administración y seguros de invalidez y sobrevivencia. En el régimen de prima media se destinarán a la capitalización de reservas y en el régimen de ahorro individual para financiar la garantía de pensión mínima de vejez.

Artículo 8°. Ingreso base de liquidación.

Se amplía de 10 a 20 años el tiempo para calcular el ingreso base de liquidación de las pensiones. Teniendo en cuenta que muchas entidades públicas no cuentan con información detallada mensual de las asignaciones de sus ex trabajadores se prevé que el incremento en el promedio se realice gradualmente a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

Artículos 9°, 10 y 11. Fondo de Solidaridad Pensional.

Se modifica la estructura del Fondo creando dos subcuentas:

- La primera tendrá como objetivo subsidiar máximo hasta el 75% de la cotización de los afiliados, mayores de cincuenta y cinco años (55) cuyos ingresos sean inferiores a un smlmv, a los independientes pobres y a los desempleados, a los artistas y a los deportistas, siempre y cuando no les hiciere falta más de 100 semanas para cumplir el requisito de semanas de cotización. Para gozar de este beneficio, las personas deben demostrar que son afiliados al sistema de seguridad social en salud. Esta subcuenta se financiará con el 50% del punto adicional que aportan los afiliados de 4 smlmv.

- La otra subcuenta destinará recursos hasta del 50% de un smlmv a las poblaciones más vulnerables como son los ancianos indigentes,

las madres cabeza de familia, viudas, discapacitados y desplazados debidamente registrados. La financiación de estos recursos se logrará con el 50% del 1% adicional de los afiliados con ingresos de más de 4% smlmv, con el aporte del 1% de los afiliados cuya base de cotización sea de 20 smlmv o más, con la contribución de solidaridad que se crea a cargo de los pensionados y con el 1% de la retención que se hará sobre el ingreso de los declarantes que tengan la calidad de trabajadores independientes no afiliados al sistema general de pensiones.

Artículo 12. *Requisitos para obtener la pensión de vejez.* De manera gradual y con el objetivo de reducir al máximo los subsidios regresivos y darle sostenibilidad al sistema, el proyecto dispone un aumento de la edad y de las semanas de cotización al pasar de 55 años de edad las mujeres a 58 en el 2009 y los hombres de 60 años de edad a 62 en el mismo año, aumentando, simultáneamente, las semanas de cotización a 1.200. Para el año 2018 se aumentarán a 62 y 65 mujeres y hombres respectivamente y las cotizaciones en semanas serán de 1300.

Se busca reducir el subsidio promedio para los nuevos afiliados.

Artículo 13. *Monto de la pensión de vejez*

A partir de 2009 la tasa de reemplazo será decreciente en función del número de salarios mínimos. Dicho porcentaje oscilará entre el 65 y el 55.5% del ingreso base de liquidación cuando se cumplan las mil doscientas semanas. El monto máximo de las pensiones será igualmente entre el 80 y el 70.5% del ingreso base de liquidación en función del nivel de ingresos. En ningún caso, será superior del ochenta por ciento (80%) del ingreso base de liquidación ni a veinte salarios mínimos legales mensuales.

Artículo 14. *Régimen de Transición.*

Con la convicción de que las decisiones deben ser responsables y realistas, fiscalmente hablando, el proyecto propone adelantar la fecha de terminación del régimen de transición en cinco (5) años. Hasta el 31 de diciembre de 2008 continúan los requisitos establecidos por la Ley 100. A partir del 1° de enero de 2009 y a partir del año 2018 se incrementa la edad a 58 y 62 años de edad para hombres y mujeres respectivamente y a 1.200 semanas de cotización. A partir del año 2018 la edad se aumenta a 62 a 65 años de edad.

Artículo 15. *Requisitos para obtener la pensión de invalidez.*

Se incrementa el período de carencia para tener derecho a la pensión de invalidez causada por enfermedad a 50 semanas de cotización en los últimos 2 años y por accidente de trabajo se mantendrá las veintiséis (26) semanas de cotización.

Artículo 16. *Requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes.*

Para tener derecho a la pensión de sobrevivientes se aumenta el período de carencia a setenta y cinco (75) semanas en los últimos tres (3) años y en el caso de muerte causada por accidente se mantendrán las veintiséis (26) semanas.

Artículo 17. *Beneficiarios de la pensión de sobrevivientes.*

Se regulan los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes estableciendo uniformidad entre los regímenes de prima media y de ahorro individual con solidaridad. Adicionalmente se establece que el cónyuge o compañero permanente debe haber convivido con el pensionado por lo menos cuatro años antes del fallecimiento con el fin de evitar fraudes.

Artículo 18. *Garantía de pensión mínima*

Con el ánimo de introducirle un principio de solidaridad más claro al régimen de solidaridad, darle más seguridad a los afiliados de este régimen y reducir el impacto fiscal, el proyecto crea el fondo de garantía de pensión mínima del régimen de ahorro individual con solidaridad, como un patrimonio autónomo de naturaleza pública que será financiado con el 1.5% de cotización de los afiliados.

Simultáneamente, se aumenta la edad para obtener este derecho 58 y 62 para hombres y mujeres a partir del año 2009, y el número de semanas requeridas se incrementa a 1.200 semanas. Para el 2018 las edades serán 62 y 65 para mujeres y hombres respectivamente y las semanas de cotización 1.300.

Artículo 19. *Sistema de registro único.*

Se propone crear un registro único e integral de información que involucre el sistema de seguridad social en salud y pensiones, el sistema general de riesgos profesionales, Sena, ICBF, Cajas de Compensación Familiar y los beneficiarios de la red de protección social. Esto permitirá una mejor administración y ayudará a controlar la elusión y evasión de los aportes a la seguridad social y los parafiscales que actualmente se presentan en el sistema de seguridad social. Así mismo, permitirá una mayor eficacia en términos de cobertura, focalización y contribución retributiva como de eficiencia en costos de prestación, rendición pública de cuentas y viabilidad financiera del sistema como un todo. Se plantea la posibilidad del manejo unificado de estos recursos a través de encargo fiduciario administrado por entidades con la participación de quienes administran el sistema de protección y seguridad social.

Artículos 20 y 21. *Revisión y revocatoria de pensiones.*

Estos artículos contemplan la posibilidad de revisar las decisiones judiciales, las conciliaciones o las transacciones que han reconocido pensiones irregularmente o por montos que no corresponden a la ley. Así mismo, se contempla la posibilidad de revocar las pensiones irregularmente otorgadas. De esta manera, se permite afrontar los graves casos de corrupción en esta materia y evitar los grandes perjuicios que pueda sufrir la Nación.

Artículo 22. *Ley marco en materia de pensiones.*

El proyecto contempla una disposición marco en desarrollo del artículo 150 de la Constitución Política que contempla que el Gobierno puede dictar el régimen prestacional de los empleados públicos. Esta disposición tiene por propósito permitir que el Gobierno ajuste los regímenes de los empleados públicos no sujetos al régimen general de la Ley 100 de 1993 a lo contemplado en el mismo, teniendo en cuenta las particularidades de cada uno de ellos.

Así mismo, se regulan los aportes que deben realizar los docentes con el fin de asegurar la viabilidad financiera de este sistema.

Artículo 23. *Facultades Extraordinarias.*

Una de las herramientas para lograr la equidad en el sistema general de pensiones se consagra en el proyecto de ley, cuando de conformidad con el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política, solicita al honorable Congreso de la República facultades extraordinarias, por seis meses para que el señor Presidente de la República, pueda expedir decretos con fuerza de ley en las siguientes materias:

El régimen pensional de la fuerza pública, el cual de acuerdo con la Constitución Política debe estar sujeto a un régimen propio que debe determinar la ley.

El Sistema de Riesgos Profesionales con base en lo dispuesto en el fallo de inexecutable de algunos artículos del D.L. 1295.

La regulación de actividades de alto riesgo.

Modificar los beneficios correspondientes a las pensiones de invalidez y sobrevivientes, de acuerdo con el tiempo de cotización que se requiera, con el fin de ajustarlos a la reforma de la Ley 100 de 1993.

Modificar el régimen de indemnización sustitutiva de la pensión tomando en cuenta las modificaciones al régimen pensional de la Ley 100 de 1993.

Modificar el régimen de sanciones por razón de mora en el pago de las cotizaciones, con el fin de proteger el equilibrio del sistema.

El proyecto contempla las tasas de cotización que regirán para los regímenes de las fuerzas militares. Se busca que estos trabajadores reciban un manejo similar al del resto de colombianos en esta materia.

Artículo 24. *Contribución solidaridad.*

El proyecto crea una contribución de solidaridad para las pensiones a diez salarios mínimos, las cuales deben contribuir con un tres por ciento de la mesada pensional. Así mismo, los pensionados con pensiones superiores a veinte salarios mínimos deberán contribuir con

el diez por ciento de la mesada pensional. Ello obedece a que dichas pensiones son superiores a las previstas por el régimen general, es decir, se trata de personas que han disfrutado de privilegios que las mismas no han financiado.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Roberto Junguito Bonnet.

El Ministro de Salud, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social,

Juan Luis Londoño de la Cuesta.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., agosto 22 de 2002.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 56 de 2002 Senado, “por la cual se define el sistema de protección social, se prevén algunos programas contra el riesgo del desempleo, se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales”, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., agosto 22 de 2002.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Alfredo Ramos Botero.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTO DE LEY NUMERO 57 DE 2002 SENADO

por la cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar la protección social.

CAPITULO I

Régimen de fomento al empleo

Artículo 1°. *Trabajo diurno y nocturno.* El artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

“*Art. 160. Trabajo diurno y nocturno.*

1. Trabajo diurno es el comprendido entre las cinco horas (5:00 a.m.) y las veintiuna horas (9:00 p.m.)

2. Trabajo nocturno es el comprendido entre las veintiuna horas (9:00 p.m.) y las cinco horas (5:00 a.m.)”.

Artículo 2°. *Tasas de liquidación y recargos.* El artículo 168 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 24 de la Ley 50 de 1990, quedará así:

“*Artículo 168. Tasas de liquidación y recargos.*

1. El trabajo nocturno, por el solo hecho de ser nocturno se remunerará con un recargo del veinticinco (25%) sobre el valor del trabajo diurno, con excepción del caso de la jornada de 36 horas semanales prevista en el artículo 20, literal c) de la ley 50 de 1990.

2. El trabajo extra diurno o extra nocturno, se remunerarán con un recargo del veinticinco por ciento (25%) sobre el valor del trabajo ordinario diurno.

3. Cada uno de los recargos antedichos se produce de manera exclusiva, es decir, sin acumularlos con ningún otro.”

Artículo 3°. *Trabajo dominical y festivo.* El artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 29 de la Ley 50 de 1990, quedará así:

“*Artículo 179. Remuneración.* El trabajo en domingo o días de fiesta se remunera con el salario ordinario, en proporción a las horas laboradas, sin perjuicio de la remuneración al descanso dominical de que trata el artículo 26 de la Ley 50 de 1990.

En consecuencia, salvo los recargos a que hubiere lugar, según lo previsto en el artículo 168 de este Código, el trabajo en domingo o días de fiesta no genera recargo alguno.”

Artículo 4°. *Descanso compensatorio.* El artículo 181 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 31 de la Ley 50 de 1990, quedará así:

“*Artículo 181. Descanso compensatorio.* El trabajador que labore habitualmente en día de descanso obligatorio tiene derecho a un descanso compensatorio remunerado.

En el caso de la jornada de treinta y seis (36) horas semanales prevista en el artículo 20 literal c) de esta ley, el trabajador sólo tendrá derecho a un descanso compensatorio o remunerado cuando labore en domingo.”

Artículo 5°. *Vacaciones anuales remuneradas.* El artículo 186 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

“*Artículo 186. Vacaciones anuales remuneradas.* Los trabajadores que hubieren prestado sus servicios durante un año tienen derecho a veinte (20) días hábiles de vacaciones remuneradas, las cuales podrán fraccionarse en períodos no inferiores a cinco (5) días hábiles.

Artículo 6°. *Terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa.* El artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo subrogado por el artículo 6° de la Ley 50 de 1990 quedará así.

“*Artículo 64. Terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa.*

1. En todo contrato de trabajo va envuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable. Esta indemnización comprende el lucro cesante y el daño emergente.

2. En caso de terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada, por parte del empleador o si éste da lugar a la terminación unilateral por parte del trabajador por alguna de las justas causas contempladas en la ley, el primero deberá al segundo una indemnización en los términos que a continuación se señalan:

3. En los contratos a término fijo, el valor de los salarios correspondientes al tiempo que faltare para cumplir el plazo estipulado del contrato; o el del lapso determinado por la duración de la obra o la labor contratada, caso en el cual la indemnización no será inferior a quince (15) días. Cuando el contrato de trabajo a término fijo de uno (1) a tres (3) años no se prorrogue, al trabajador se le reconocerá a título de indemnización el equivalente a treinta (30) días de salario. Si el contrato de trabajo es a término inferior a un (1) año, la indemnización será proporcional al término inicialmente pactado.

4. En los contratos a término indefinido la indemnización se pagará así:

a) Para trabajadores que devenguen un salario inferior a diez (10) salarios mínimos mensuales legales:

1. Treinta (30) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año.

2. Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo se le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los treinta (30)

básicos del numeral 1), por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

b) Para trabajadores que devenguen un salario igual o superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales:

1. Veinte (20) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año.

2. Si el trabajador tuviere más de un año servicio continuo, se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los veinte (20) días básicos del numeral 1 anterior, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

Parágrafo transitorio. Los trabajadores que al momento de entrar en vigencia la presente ley tuvieran diez (10) o más años al servicio continuo del empleador, seguirán amparados por el artículo 6° de la Ley 50 de 1990, salvo que el trabajador manifieste su voluntad de acogerse al nuevo régimen.

Artículo 7°. *Regimen especial de aportes*. Estarán excluidos del pago de los correspondientes aportes al Régimen del Subsidio Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, los empleadores que vinculen trabajadores con las siguientes características o condiciones:

1. Personas que hayan sido vinculadas para prestar un servicio a las empresas desde los lugares donde se encontraran privados de la libertad o fueren vinculadas posteriormente, sin solución de continuidad, mediante contrato de trabajo después de haber recobrado su libertad, hasta por un período de 3 años contados a partir de esta fecha.

2. Personas con disminución de su capacidad laboral superior al 25% debidamente calificada por la entidad competente.

3. Reinsertados de grupos al margen de la ley, de acuerdo con la reglamentación que defina el Gobierno en cuanto a duración y condiciones del beneficio.

4. Trabajadores entre los 18 y los 25 años y trabajadores mayores de 50 años, de acuerdo con la reglamentación que defina el Gobierno en cuanto a duración y condiciones del beneficio.

5. Jefes de hogar trabajadores, de acuerdo con la reglamentación que defina el Gobierno en cuanto a duración y condiciones del beneficio.

6. Personas que se ocupen en programas especiales calificados por el Gobierno como de desarrollo comunitario, apoyo social y cívico a través de empresas que tengan dentro de su objeto por lo menos una de las siguientes actividades: inserción laboral, conservación y mejora del medio ambiente, cuidado del entorno, servicios a las personas y comunidad y desarrollo de calidad de vida.

Parágrafo 1°. Las empresas que pretendan contratar conforme a la presente disposición, deberán acreditar las siguientes condiciones:

a) El valor de los aportes al SENA, ICBF y cajas de compensación al momento de la contratación, debe ser igual o superior a la suma aportada durante el período inmediatamente anterior a la contratación y durante toda la ejecución del contrato, suma de aportes que deberá ser ajustada en el índice de precios al consumidor para el año inmediatamente anterior, certificado por el DANE, con el objeto de mantener su valor;

b) Que hubieran cancelado sus aportes parafiscales.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional definirá la relación de número de trabajadores con régimen especial de aportes frente a trabajadores con régimen ordinario, que se debe mantener en las empresas que se creen a partir de la vigencia de la presente ley. Se privilegiará a las empresas cuyo objeto social sea la inserción laboral y la relación que debe existir en las empresas actualmente creadas, sobre la base de preservar el principio de equilibrio financiero con relación a las entidades que administran los aportes.

Parágrafo 3°. Será facultad del Gobierno, dentro de programas especiales financiados con crédito externo, recursos fiscales o recursos de los entes territoriales, determinar las condiciones en que se podrá financiar total o parcialmente los aportes parafiscales a la Seguridad

Social y los casos especiales en que en forma transitoria, por un período no superior a 2 años, se podrán exceptuar ciertos colectivos de desempleados de los aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, con sujeción al parágrafo 1° del presente artículo.

Artículo 8°. *Régimen especial de aportes para estudiantes*. Los estudiantes menores de 25 años que trabajen jornadas de medio tiempo o por horas se regirán por las siguientes reglas:

a) Sólo estarán sujetos a la cotización del sistema de riesgos profesionales, en aquellas actividades que expresamente determine el Gobierno Nacional;

b) No estarán obligados a cotizar al sistema de salud cuando tengan derecho a cobertura familiar como beneficiarios;

c) Cuando el estudiante no haga parte de un grupo familiar como beneficiario, estará obligado a cotizar sobre un salario mínimo legal mensual al régimen de salud;

d) No estarán obligados a cotizar al régimen de pensiones.

Artículo 9°. *Régimen de contribuciones al sistema de salud para trabajadores independientes*. Los trabajadores independientes, cuando se afilien sin derecho a incorporar su grupo familiar por carecer de éste, tendrán derecho a que se les liquide su cotización sobre un ingreso base de cotización equivalente a un salario mínimo legal vigente. Cuando el trabajador independiente acredite el grupo familiar, su cotización se liquidará sobre un ingreso base mínimo conforme las normas vigentes.

Artículo 10. *Aportes a la seguridad social*. Cuando estando vigente la relación laboral se produzca la desafiliación del trabajador a los sistemas de salud y riesgos profesionales por mora en el pago de los respectivos aportes, esta desafiliación no exonera al empleador del pago de las contribuciones. Los aportes a la seguridad social que no corresponda causar a las entidades administradoras dentro de los sistemas de riesgos profesionales y salud, serán ejecutados por el fondo de riesgos profesionales y el fondo de solidaridad y garantía respectivamente.

Corresponde al Instituto de los Seguros Sociales iniciar el cobro coactivo frente a los empleadores que no hubieran afiliado a sus trabajadores al sistema de pensiones.

Para tramitar las diferentes solicitudes por parte del empleador frente al Ministerio de Trabajo y ejercer los diferentes derechos que le concede el Código Sustantivo del Trabajo al empleador, será condición el que éste se encuentre al día con los aportes parafiscales que sean de su cargo.

Será causal de terminación unilateral de los contratos que celebren las entidades públicas la evasión en el pago total o parcial de los aportes parafiscales por parte del contratista durante la ejecución del contrato.

Se podrá enervar la causal, mediante el pago de los recursos dejados de cubrir, incrementados con los correspondientes intereses de mora dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.

Artículo 11. *Estímulos para el proceso de capitalización*. Las empresas podrán definir un régimen de estímulos a través de los cuales los trabajadores puedan participar del capital de las empresas. Para éstos efectos, las utilidades que sean repartidas a través de acciones, no serán gravadas con el impuesto a la renta al empleador, hasta el equivalente del 10% de la utilidad generada. El Gobierno definirá los términos y condiciones en que las acciones deben permanecer en cabeza de los trabajadores. Las utilidades derivadas de éstas acciones no serán sujetas a impuesto dentro de los 5 años en que sean transferidas al trabajador y este conserve su titularidad.

Artículo 12. *Sistema especial de subsidios*. El Gobierno Nacional tendrá una facultad permanente para regular la organización y funcionamiento de un régimen excepcional de subsidios al empleo, a las contribuciones a los sistemas de pensiones, salud y riesgos laborales y a las prestaciones, cuando circunstancias de emergencia calificadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, así lo aconsejen

dentro del principio de equilibrio financiero, conforme las disponibilidades presupuestales.

Artículo 13. *Sistema Nacional de Registro Laboral*. El Gobierno Nacional expedirá el régimen de organización, administración y funcionamiento del sistema nacional de registro laboral cuya función será el control de la vinculación y desvinculación al trabajo y condición previa para el otorgamiento de los subsidios a que se refiere la presente ley, en los casos y las condiciones que determine el Gobierno Nacional.

Artículo 14. *Facultades extraordinarias*. Se conceden precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por un término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley para expedir:

a) La organización, funcionamiento, características, naturaleza y efectos del contrato de aprendizaje;

b) Un régimen de cobro coactivo para ser utilizado por parte de las administradoras de fondos de pensiones, fondos de cesantía, cajas de compensación familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje, entidades promotoras de salud, administradoras de riesgos profesionales, fondo de solidaridad y garantía y fondo de riesgos profesionales, como garantía para el cobro de los respectivos aportes.

CAPITULO II

Sistema de Protección al Desempleado

Artículo 15. *Sistema de protección para el desempleado*. Créase el Sistema Nacional de Protección para el Desempleado con el objeto de proteger al trabajador o aquellos grupos especiales que se determinen en la ley, frente a las contingencias del desempleo a efecto de compensar parcialmente, y en forma temporal, su reducción de ingresos, mantener su capacidad de acceso a los servicios básicos y esenciales y facilitarle condiciones para su proceso de reinserción laboral a través de la capacitación. El sistema se desarrollará de acuerdo con las disposiciones de la respectiva ley.

Artículo 16. *Regímenes*. Créase el Sistema de protección al desempleado, que se integrará por los regímenes individual y solidario del auxilio de cesantía.

Artículo 17. *Financiación del régimen individual*. El Régimen Individual se financia con dos fuentes:

1. 5.33 puntos de los auxilios de cesantía que depositará periódicamente el empleador en la cuenta que tuviere el trabajador en el respectivo fondo de cesantía, cuya aplicación exclusiva para programas de vivienda, educación y retiro programado, se adelantará de conformidad con los porcentajes, términos y condiciones que determine el Gobierno Nacional.

2. Un aporte del empleador equivalente al 1% del salario mensual del trabajador, que será depositado en su cuenta en el fondo de cesantía o de protección para el desempleo.

Artículo 18. *Financiación del régimen solidario*. El Régimen solidario tendrá las siguientes fuentes de financiación:

1. Una contribución de 3 puntos de los auxilios de cesantía a cargo del empleador, girados en los términos y condiciones que fije el reglamento. Esta contribución podrá aumentarse o disminuirse hasta en medio punto, considerando las reglas que se definan por el Gobierno Nacional sobre la base del análisis de las siguientes variables:

- a) Tasa de rotación de sus trabajadores;
- b) Conversión de trabajadores en misión a trabajadores propios;
- c) Generación de nuevos empleos a través de contratos a término indefinido superado el período de prueba.

2. Una contribución del 3% mensual del salario integral de los trabajadores con esta modalidad de remuneración.

Artículo 19. *Subsidio al empleo*. Como mecanismo de intervención en la economía para buscar el pleno empleo, créase el subsidio temporal de empleo administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como mecanismo contra cíclico y de fortalecimiento

del mercado laboral dirigido a las pequeñas y medianas empresas, que generen puestos de trabajo a jefes de hogar y empleen a los beneficiarios del subsidio de desempleo de que trata el artículo anterior, caso en el cual estos últimos dejarán de recibir el subsidio de desempleo.

El subsidio tendrá por objeto coadyuvar a la empresa para que esta pague a las personas mencionadas en el inciso anterior su salario y los aportes a la seguridad social.

El Gobierno Nacional, previo concepto del CONPES, definirá la aplicación de este programa teniendo en cuenta los ciclos económicos, y señalará las regiones y los sectores a los cuales se podrá otorgar este subsidio, así como los requisitos que deben cumplir las Pymes para acceder al programa, incluyendo la relación que debe existir entre el número de trabajadores formales y el número de trabajadores subsidiados, y la duración del mismo, teniendo en cuenta en todo caso los recursos disponibles y los asignados en la Ley 715 de 2002 para estos efectos.

Las Pymes deberán pagar al trabajador el salario mínimo más los aportes al sistema de seguridad social integral que correspondan. El Estado pagará a la Pyme el subsidio por trabajador contratado establecido en el programa de subsidio temporal al desempleo por el tiempo definido en dicho programa.

En ningún caso el otorgamiento de este subsidio generará responsabilidad a cargo del Estado frente a los trabajadores por el pago oportuno de salarios prestaciones sociales y aportes, los cuales en todo caso son responsabilidad de los respectivos empleadores.

Artículo 20. *Subsidio al desempleo*. Como mecanismo de intervención para eventos críticos que se presente los ciclos económicos, créase el subsidio temporal de desempleo administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dirigido a jefes de hogar desempleados y con hijos menores de 18 años que se otorgará en las épocas que señale el Gobierno Nacional, previo concepto del Conpes. Los beneficiarios de este subsidio deberán reunir las siguientes condiciones:

1. Participar en la ejecución de proyectos y/o actividades comunitarias preparados y definidos por los Municipios, juntas de acción comunal, ONG y otras organizaciones de la comunidad. La compensación por los servicios prestados será el subsidio pagado por el Estado y en ningún caso se configura un contrato de trabajo. Esta participación podrá ser de manera individual o colectiva, a través de cooperativas de trabajo asociado o empresas asociativas de trabajo.

2. Incorporar y mantener a sus hijos de seis (6) a trece (13) años de edad cumplidos, en el sistema educativo.

3. Garantizar a sus hijos menores de cinco (5) años, la atención en salud especialmente a la vacunación y efectuarles control periódico sobre el peso y la talla.

El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos de selección y el número de beneficiarios, monto y duración del subsidio, y las condiciones que deben tenerse para conservar el derecho al subsidio, teniendo en cuenta los recursos presupuestales disponibles, así como lo referente a los convenios de cooperación o interadministrativos necesarios para la ejecución del programa.

Artículo 21. *Régimen de cesantías para servidores públicos*. De conformidad con el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución Política, el Presidente de la República determinará el régimen de cesantías de los servidores públicos para lo cual podrá disponer la aplicación del régimen actualmente vigente para el sector privado por la ley 50 de 1990 y disposiciones complementarias.

Artículo 22. *Facultades extraordinarias*. Se conceden precisas facultades al Presidente de la República, para que en un término de seis (6) meses, expida el régimen de organización, administración y funcionamiento y sistema de beneficios y prestaciones de los regímenes individual y solidario para la protección del desempleado.

CAPITULO III

Sistema de protección social

Artículo 23. *Funciones de las cajas de compensación.* El artículo 41 de la Ley 21 de 1982 se adicionará con las siguientes funciones:

1. Ejecutar actividades relacionadas con sus servicios, la protección y la seguridad social directamente, o mediante alianzas estratégicas con otras Cajas de Compensación o a través de entidades especializadas públicas o privadas, conforme las disposiciones que regulen la materia.

2. Participar, asociarse, o invertir en los regímenes de salud, pensiones y riesgos profesionales a través de la creación de personas jurídicas independientes o mediante la inversión en terceras empresas, conforme el respectivo régimen legal. Este principio se adoptará para las actividades de mercadeo de productos.

Las Cajas de Compensación que estén habilitadas para realizar aseguramiento y prestación de servicios de salud y, en general para desarrollar actividades relacionadas con este campo en forma directa, continuarán facultadas para el efecto, siempre que se encuentren desarrollando las correspondientes actividades a la fecha de la vigencia de la presente ley.

Las Cajas de Compensación que estén habilitadas para realizar actividades de mercadeo en forma directa, sin perjuicio de los convenios de concesionario, continuarán facultadas para el efecto, siempre que se encuentren desarrollando las correspondientes actividades a la fecha de vigencia de la presente ley.

3. Participar, asociarse o invertir en el sistema financiero a través de la creación de establecimientos de crédito, modelos cooperativos y compañías de seguros, mediante la inversión en terceras empresas, con el objeto de fortalecer el sistema microfinanciero de ahorro y crédito para la promoción y creación de empleo, la vivienda de interés social, la capacitación y el desarrollo personal y el sistema educativo.

4. Asociarse para la realización de cualquiera actividad, que desarrolle su objeto social.

5. Administrar, a través de los programas que a ellas corresponda, las actividades de subsidio en dinero; recreación social, deportes, turismo, centros recreativos y vacacionales; cultura, museos, bibliotecas y teatros; vivienda de interés social; jardines sociales o programas de atención integral para niños de 0 a 6 años; programas de jornada escolar complementaria; educación y capacitación; atención de la tercera edad y programas de nutrición materno-infantil y, en general, los programas que estén autorizados a la expedición de la presente ley, para lo cual podrán continuar operando con el sistema de subsidio a la oferta.

6. Mantener hasta el 31 de diciembre de 2006, los mismos porcentajes y destinación previstos para el año 2002 en relación con el Fondo de Vivienda de Interés Social.

7. Desarrollar un sistema de información de los trabajadores y ex trabajadores, con el propósito de adelantar un seguimiento del comportamiento del empleo, en los términos y condiciones que al efecto determine el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo y la Superintendencia del Subsidio Familiar.

8. Desarrollar un sistema de información de los beneficiarios de las prestaciones dentro del programa de desempleo de sus trabajadores beneficiarios y dentro del programa que se constituya para la población no beneficiaria de las cajas de compensación, conforme la presente ley, en los términos y condiciones que al efecto determine el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo y la Superintendencia del Subsidio Familiar.

9. Administrar a través de las entidades que disponga el reglamento el programa de microcrédito para la pequeña y mediana empresa, con cargo a los recursos que se prevén en la presente ley, en los términos y condiciones que se establezca en el reglamento para la administración de estos recursos.

Parágrafo 1°. Las operaciones de transferencia de activos o recursos, necesarios para la constitución de las entidades a que se refiere el

presente artículo, no generarán ningún tipo de impuesto local o nacional con relación a los aportes de las cajas de compensación familiar.

Parágrafo 2°. Será facultad del Gobierno Nacional, expedir los requisitos necesarios para la organización y funcionamiento de las cajas de compensación familiar.

Artículo 24. *Recursos para el fomento del empleo y protección al desempleo.* De los recursos legales obligatorios y respectivas cuotas que actualmente deben destinar las cajas de compensación familiar para el pago de subsidio en dinero, el 20% se apropiará y destinará, en el momento del correspondiente pago, para atender el sistema de fomento al empleo y protección al desempleo. Estos recursos serán administrados por la respectiva Caja de Compensación, destinando un 14% para el programa de sus afiliados y un 6% para el programa a favor de la población sin antecedentes de afiliación a la Caja como recursos de solidaridad.

Los rendimientos financieros del fondo se sumarán al mismo en un 80% y, el 20% restante se destinará para su administración. A partir de la vigencia de la presente ley el subsidio en dinero únicamente cubrirá a los trabajadores que devenguen entre uno (1) y tres (3) salarios mínimos legales mensuales.

Artículo 25. *Régimen de apoyo para desempleados sin vinculación anterior a cajas de compensación familiar.* Con cargo a los recursos de solidaridad de que trata el artículo anterior, se establece un régimen de apoyo y fomento al empleo para jefes de hogar sin vinculación anterior a las cajas de compensación familiar, que se concretará en un subsidio del 100% de los aportes al régimen de salud hasta por seis (6) meses, conforme las disponibilidades financieras del sistema y según los reglamentos que al efecto dicte el Gobierno Nacional. Tendrán prioridad frente a las cajas de compensación familiar, los artistas, escritores y deportistas afiliados a las correspondientes asociaciones o quienes acrediten esta condición en los términos en que se defina por el Gobierno Nacional. Para acceder a este beneficio a más de los requisitos que fije el Gobierno Nacional, se deberá acreditar falta de capacidad de pago.

Artículo 26. *Régimen de apoyo para desempleados con vinculación anterior a cajas de compensación familiar.* Las jefes de hogar que se encuentren en situación de desempleo luego de haber estado vinculadas al sistema de cajas de compensación familiar, tendrán los siguientes derechos con cargo a los recursos del programa de afiliados de la Caja:

a) Un 100% de la cotización en salud hasta por un período de 6 meses, una vez cumplido el período de protección laboral, siempre que durante este período persista la situación de desempleo;

b) Capacitación para el proceso de inserción laboral cumplidos 30 días como desempleado cuando el trabajador acredite más de un año de vinculación al sistema de Cajas de Compensación Familiar, en el período inmediatamente anterior a su estado de desempleado. Para efectos de esta obligación las Cajas destinarán un máximo del 10% de los recursos disponibles dentro del programa, con el valor *per cápita* que se defina por el Gobierno Nacional.

Artículo 27. *Servicios de recreación y turismo social para desempleados con vinculación anterior a las cajas de compensación familiar.* Con cargo a los recursos propios de las Cajas, los desempleados con vinculación anteriores a las Cajas tendrán derecho a las actividades de recreación y turismo social, en las mismas condiciones que los demás afiliados a las Cajas, conforme las siguientes reglas:

a) Trabajadores que hubieran acreditado 10 o más años al Sistema de Cajas de Compensación Familiar y un año consecutivo antes de la desvinculación, derecho a 18 meses de servicios;

b) Trabajadores que hubieran acreditado entre 5 y menos de 10 años al Sistema de Cajas de Compensación Familiar y un año consecutivo antes de la desvinculación, derecho a 12 meses de servicios;

c) Trabajadores que hubieran acreditado entre 3 y menos de 5 años al Sistema de Cajas de Compensación Familiar y un año consecutivo antes de la desvinculación, derecho a 6 meses de servicios;

d) Trabajadores que hubieran acreditado entre 1 y menos de 3 años al Sistema de Cajas de Compensación Familiar y un año consecutivo antes de la desvinculación, derecho a 3 meses de servicios.

Artículo 28. *Gastos de administración.* Los gastos de administración de las Cajas se reducirán gradualmente. Para el año 1994, y a partir del 1° de enero de ese año, los gastos no serán superiores al 9%. A partir de entonces no podrán ser mayores al 8% de los ingresos.

Las contribuciones de las Cajas para las Superintendencias de Salud y Subsidio Familiar, no podrán exceder del 0.45% para la Superintendencia de Subsidio y del 0.05 a la Superintendencia Nacional de Salud.

Artículo 29. *Programas de microcrédito.* El 0.5% de los ingresos de las Cajas de Compensación, por concepto de aportes, con cargo a la reducción de contribuciones a las entidades de supervisión prevista en la presente ley, se destinará a programas de microcrédito administrados por las entidades especializadas que autorice el Gobierno Nacional o a la capitalización o inversión en dichas entidades. Este mismo destino, tendrán los recursos que resulten de la reducción en los gastos de administración conforme el régimen de transición previsto en la presente ley y hasta el 5% del valor de los activos de mercadeo que sean enajenados por las Cajas y cuyo producto no tenga por objeto su reinversión en mercadeo.

Artículo 30. *Régimen de afiliación voluntaria para expansión de cobertura de servicios sociales.* Habrá lugar a un aporte a las cajas de compensación familiar del 0.6% sobre una base de un salario mínimo legal mensual vigente, sin que dicha suma otorgue derechos para el pago de subsidios, limitándose el beneficio a las actividades de recreación, capacitación y turismo social en igualdad de condiciones frente a los demás afiliados a la Caja, cuando se presente uno cualquiera de los siguientes casos:

a) Cuando los empleadores que no estando obligados a cotizar a las cajas de compensación familiar respecto de trabajadores beneficiarios del régimen especial de aportes de que trata el artículo de esta Ley, decidan realizar el aporte mencionado, por el trabajador beneficiario del régimen especial de aportes;

b) Los trabajadores independientes que decidan afiliarse a una Caja de Compensación Familiar, conforme el principio de libertad de escogencia que deberá ser respetado por parte de la respectiva Caja. Para que un trabajador independiente se afilie, con su grupo familiar, y mantenga su vinculación con una Caja, se hace exigible su afiliación previa al sistema de salud, siendo la base de ingresos para aportar al sistema de Cajas la misma base de aporte que exista para el sistema de salud y en todo caso no inferior a la que se utilice dentro del sistema de pensiones;

c) Las personas que estando vinculadas a una Caja de Compensación Familiar pierdan el empleo y decidan continuar vinculados a la entidad en los términos previstos en esta norma en su calidad de desempleados.

Parágrafo. Cuando el desempleado aporte el 100% de la cotización del 4% sobre la base de dos salarios mínimos, tendrá todos los mismos derechos que tienen los demás afiliados. Esta misma regla se aplicará al trabajador independiente que aporte el 4% sobre sus ingresos, conforme el sistema de presunciones establecido dentro del régimen de salud.

Parágrafo. Los aportes voluntarios a las cajas de compensación familiar, conforme el régimen de excepción, se regirán por las reglas tributarias dispuestas para los aportes obligatorios en materia de impuesto de renta.

Artículo 31. *Aplicación de excedentes o utilidades.* Los excedentes o utilidades que se generen por las diferentes unidades empresariales en que se permite a las Cajas realizar las correspondientes inversiones, se sujetarán a las siguientes reglas:

1. Hasta el setenta por ciento (70%) de las utilidades o excedentes que se generen en cualesquiera actividad que realicen a través de

terceros, se destinarán a reinversión en las mismas Cajas para sus programas sociales o se reinvertirán en la correspondiente rama de actividad, existiendo autorización para un porcentaje superior hasta concurrencia del ciento por ciento, cuando existan necesidades financieras o de capitalización a efecto de mantener la correspondiente participación. Para este propósito la entidad competente impartirá la respectiva autorización, según sea del caso. El proceso de autorización previa se surtirá en un plazo no superior a 15 días hábiles, fecha a partir de la cual se presumirá, ante la ausencia de pronunciamiento expreso, silencio administrativo positivo. Cuando el proceso de capitalización derive de orden de autoridad competente no será necesaria la autorización de la autoridad de control.

2. El porcentaje de la utilidad o excedente no reinvertido, que supere el setenta por ciento (70%), cuando a ello haya lugar, será utilizado como fuente de financiación del Programa de Fomento al Empleo, previsto en el artículo 7°, para trabajadores no beneficiarios de las cajas de compensación familiar, conforme los criterios que defina el Gobierno Nacional para efecto de su priorización.

Artículo 32. *Capacitación para inserción laboral.* De las contribuciones parafiscales destinadas al Servicio Nacional de Aprendizaje, se deberá destinar medio punto de la nómina para la capacitación de población desempleada, en los términos y condiciones que se determinen por el Gobierno Nacional para la administración de estos recursos, así como para los contenidos que tendrán estos programas. Para efecto de construir el registro nacional de desempleados, en los términos y condiciones que se fijen en el reglamento, el SENA apropiará un 0.2% de la cotización.

Artículo 33. *Régimen de inspección y vigilancia.* Las autorizaciones que corresponda expedir a la autoridad de inspección, vigilancia y control, se definirán sobre los principios de celeridad, transparencia y oportunidad. Cuando se trate de actividades o programas que demanden de autorizaciones de autoridades públicas, se entenderá como responsabilidad de la respectiva Caja o entidad a través de la cual se realiza la operación, la consecución de los permisos, licencias o autorizaciones, siendo función de la autoridad de control, verificar el cumplimiento de los porcentajes de ley. Los controles a las Cajas se regularán conforme los regímenes de autorización general o particular que se expidan al efecto.

Artículo 34. *Régimen de transparencia.* Las Cajas de Compensación Familiar se abstendrán de realizar las siguientes actividades o conductas, siendo procedente la imposición de sanciones personales a los directores o administradores que violen la presente disposición:

1. Políticas de discriminación o selección adversa en el proceso de adscripción de afiliados u otorgamiento de beneficios.

2. Operaciones no representativas con entidades vinculadas.

3. Acuerdos para distribuirse el mercado.

4. Remuneraciones o prebendas a los empleadores o funcionarios de la empresa diferentes a los servicios propios de la Caja.

5. Devolución, reintegro o cualquier tipo de compensación de aportes a favor de una empresa con servicios o beneficios que no se otorguen a todas las empresas afiliadas o los convenios u operaciones especiales que se realicen en condiciones de privilegio frente a alguna de las empresas afiliadas, desconociéndose el principio de compensación y por ende el valor de la igualdad. Para este efecto, se establece como práctica insegura y no autorizada la violación a lo previsto en la presente disposición. Las Cajas de Compensación tendrán, cuando sea del caso, un plazo hasta de 1 año a partir de la vigencia de la presente ley para el desmonte de esta clase de operaciones, conforme programa que deberá ser sometido a la Superintendencia de Subsidio para su conocimiento.

6. Las conductas que sean calificadas como práctica no autorizada o insegura por la Superintendencia de Subsidio Familiar.

Parágrafo 1°. Los trabajadores que devenguen hasta cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales podrán participar en los Consejos

de Administración de las Cajas. Los Consejos de Administración, dentro de sus políticas de buen Gobierno, analizarán dentro de las diferentes sesiones a más de las materias que les corresponda conforme las disposiciones legales, aquellas que por su importancia para la Institución sean así calificadas por la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Parágrafo 2°. La Superintendencia de Subsidio Familiar sancionará las prácticas de selección adversa, así como los procesos de comercialización que no se enfoquen a afiliarse a los diferentes niveles empresariales por parte de las diferentes Cajas. El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social podrá definir mecanismos de afiliación a través de los cuales se pueda escoger Caja de Compensación por parte de empresas que no han sido objeto del proceso de su visita, estando la respectiva Caja obligada a formalizar el proceso así iniciado. Los trabajadores con una mayoría superior al 70%, podrán estipular períodos hasta de cuatro (4) años frente a la permanencia en una Caja de Compensación, período que se reducirá sólo cuando se demuestre falla en los servicios acreditada plenamente por la entidad de supervisión.

Parágrafo 3°. Las Cajas de Compensación Familiar deberán construir un Código de Ética dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

Artículo 35. *Manejo de conflictos de interés.* Para garantizar una correcta aplicación de los recursos del sistema, es deber del representante legal de la Caja o sus entidades vinculadas, informar al Consejo Directivo o máximo órgano administrativo, aquellos casos en los cuales él o un trabajador, administrador, socio o asociado tenga parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad; primero de afinidad o único civil, con las personas que se relacionan a continuación:

1. Los socios, asociados o trabajadores de personas jurídicas que hagan parte de la red de servicios contratadas directa o indirectamente por la entidad o de las entidades vinculadas por razón de inversiones de capital.

2. Los contratistas personas naturales y los socios o asociados de personas jurídicas con quienes la entidad o sus entidades vinculadas celebren cualquier tipo de contrato o convenio dentro del marco de la operación del régimen.

3. Los socios, asociados o trabajadores de personas jurídicas receptoras de recursos de capital de la entidad o entidades vinculadas, conforme su objeto social lo permita.

En estos casos el representante legal o la persona que tenga uno de los vínculos anteriores deberá abstenerse de participar en los procesos de selección, contratación o auditoría y la entidad deberá celebrarlos siempre y cuando estos proponentes se encuentren en condiciones de igualdad con las demás ofertas o ser la mejor opción del mercado. Será causal de remoción del Consejo Directivo u órgano administrativo la violación a la presente disposición, incluyendo una inhabilidad para desempeñar esta clase de cargos por un término de 10 años.

Parágrafo. Es deber del representante legal de la entidad informar a los socios, accionistas o empleados de la entidad o entidades vinculadas sobre el contenido de la presente disposición y adoptar las medidas correspondientes tendientes a garantizar la periodicidad de esta información. En particular, esta debe ser una cláusula en los diferentes contratos que celebre la entidad o entidades vinculadas, para garantizar por parte de terceros el suministro de la información.

Artículo 36. *Proceso de intervención de las entidades de la seguridad social.* La intervención para administrar o liquidar cajas de compensación familiar y entidades promotoras de salud dentro del régimen contributivo y subsidiado, se adelantará por parte del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

Artículo 37. *Derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 30 de la Ley 50 de 1990.

Bogotá, D. C., 22 de agosto de 2002.

El Ministro de Salud, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social,

Juan Luis Londoño de la Cuesta.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Crear 160.000 empleos por año (640.000 en cuatro años) es el resultado que el país obtendría en caso de aprobar el presente proyecto de Ley. Esta cifra sería la consecuencia directa de la ampliación, sólo en el sector formal, de las medidas previstas en el proyecto. La importancia de esta cifra es demostrada en algunos estudios adelantados por el Departamento Nacional de Planeación¹, en los cuales se resalta el tan significativo número de colombianos desempleados que se verían beneficiados por estas propuestas.

Esta y otras razones que se explicarán a continuación, son la motivación para invitar a los honorables Congresistas y demás colombianos a apoyar el proyecto presentado, teniendo en cuenta que la situación crítica de desempleo que vive el país necesita soluciones claras y urgentes, con responsabilidad fiscal y mucha protección social.

Propósito de la reforma

Este proyecto titulado *por la cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar la protección social*, tiene como objeto contribuir al fortalecimiento del Estado Social de Derecho² mediante medidas trascendentales aunque no de choque que den impulso al mercado laboral y contribuyan a recuperar la confianza tanto de los empleadores como de los trabajadores en la economía colombiana. Urge dinamizar la vida laboral en aspectos que hoy la legislación no facilita y que dentro de márgenes razonables e inspirados en la posibilidad de recuperar espacios para el empleo digno, hagan un poco más atractiva la posibilidad de generarlo e iniciar el camino restaurador de la economía, desde la oportunidad básica de tener acceso al trabajo en condiciones dignas y justas.

El Gobierno Nacional, con el apoyo del Congreso de la República, ha emprendido un proceso de ajuste de las disposiciones que regulan las relaciones laborales en el país con el propósito de aliviar la situación que viven los desempleados y mejorar el ambiente laboral en aras a lograr elevar los niveles de productividad.

El proyecto está desarrollado en tres principios que deben sustentar cualquier sistema integral de protección social. Primero, partimos del hecho de que hay un ambiente de cooperación entre las partes involucradas en una empresa, ya sean empleadores y trabajadores y/o empleadores y otras entidades involucradas en el sistema, como las Cajas de Compensación, Fondos de Cesantías, SENA, etc.

Segundo, cada una de estas partes debe estar en la capacidad de crear espacios para compartir y generar un piso de solidaridad, práctica fundamental de cualquier sistema de protección social que busque la igualdad. Después de haber creado ambientes sanos y sostenibles para cooperar y compartir, se debe defender como tercer principio, el derecho de competir, con el objetivo de promocionar unidades productivas o empresas capaces de enfrentar cualquier reto económico, teniendo en cuenta el requisito fundamental de garantizar su viabilidad financiera, respondiendo así de forma rápida y eficaz a las demandas laborales que exige el mercado de trabajo del momento.

Este proyecto de Ley, como su nombre lo indica, se basa en la promoción de formas que generen más facilidad en la contratación, dando mucha importancia en el aumento de la protección social.

Situación actual

Para comprender la necesidad de unas medidas de ajuste, es esencial tener clara la magnitud del problema del desempleo y el mercado laboral que enfrenta el país.

Cada año están capacitados para laborar cerca de 370 mil nuevas personas, solamente por efecto del crecimiento vegetativo de la población. Es decir, que para mantener estable los niveles de desempleo

¹ Ver Anexo 1.

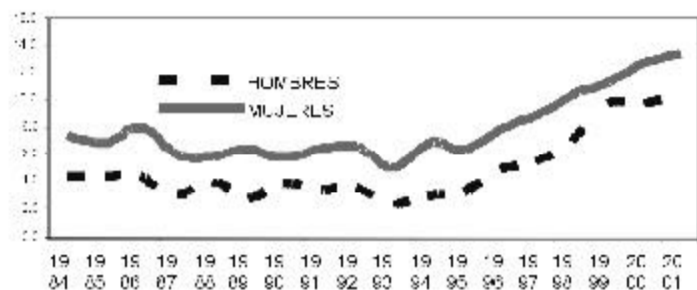
² Estado Social de Derecho visto como “un plan de acción que persigue dar una dirección racional al proceso histórico, propiciando la participación de los diferentes actores sociales en lo político, lo social y lo económico, en el marco de un proceso de transición hacia la inclusión social y hacia la democracia en pleno” (Castiblanco, Gordo 2002).

actual (16.0% en el país y 18.0% en las principales ciudades) se deben crear por lo menos estos mismos puestos de trabajo cada año (DNP).

Sin embargo, estimaciones del DNP y de expertos en el mercado laboral han mostrado que con las perspectivas de crecimiento económico de los próximos años el país no logrará, siquiera, retornar a los niveles de tasa de desempleo de la primera mitad de los noventa, e incluso la situación puede ser más dramática comparada con la actual.

Entre la población más afectada y a la cual se debe dar gran atención es a los jóvenes y a los jefes de hogar. En el caso de los últimos, es preocupante el aumento de la tasa de desempleo, ya que los jefes de hogar son la principal fuente de ingresos de las familias, con lo cual peligra en gran medida la supervivencia de varias personas en el núcleo familiar.

Gráfico 1
Tasa de desempleo de los jefes de hogar por sexo
(junio 10 ciudades)

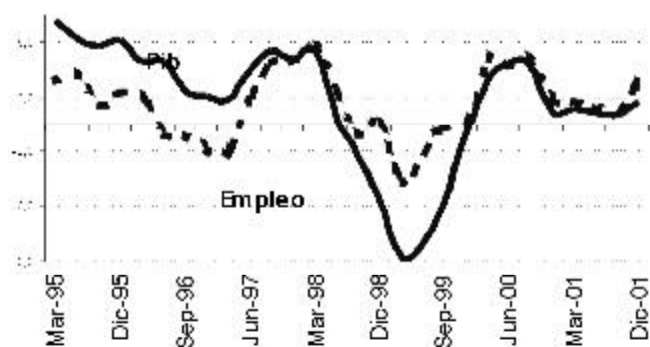


Ligado al aumento del desempleo de los jefes de hogar, se ha venido presentando una serie de fenómenos que han agravado más la situación social del país. En especial los miembros secundarios de las familias (esposas y jóvenes inactivos) han venido insertándose al mercado laboral para tratar de preservar el nivel de ingresos de la familia.

Nivel de ingresos que se logran generalmente por la vía de la informalidad. En Colombia, las cifras de informalidad son aterradoras, alcanzando actualmente el 61% del empleo urbano y casi la totalidad del empleo rural (Dirección Estudios Sectoriales CGR, 2002). Esta realidad se presenta como un grave problema que distorsiona la legalidad del mercado de trabajo, situación que exige la adopción de políticas encaminadas a incorporar a estas personas al régimen laboral, facilitando el acceso al trabajo en condiciones adecuadas de calidad y remuneración (Castiblanco, Gordo 2002) protección social.

Para la creación de mayores empleos y mejorar las condiciones de vida de la población, es sin duda el crecimiento económico sostenido, la mejor tendencia como se visualiza en la gráfica 2.

GRÁFICA 2
Pib y empleo urbanos
Variación anual, 1995 - 2001



Fuente: SES-DNP

Considerando algunos escenarios de crecimiento, se encuentra que si el PIB crece de acuerdo con las proyecciones de la balanza de pagos³, la tasa de desempleo se ubicaría en 2006 (cuadro 1, escenario 1) alrededor del 14.4% a nivel nacional y 16.1% en las principales ciudades.

CUADRO 1

	NACIONAL				Trece principales ciudades			
	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4
2002	16.8%	16.8%	16.8%	16.8%	17.5%	17.5%	17.5%	17.4%
2003	16.4%	17.0%	17.3%	16.2%	17.3%	17.9%	18.2%	16.8%
2004	15.8%	17.1%	17.8%	13.4%	16.9%	18.2%	18.9%	14.1%
2005	15.2%	17.1%	18.1%	11.6%	16.6%	18.6%	19.6%	12.3%
2006	14.4%	17.0%	18.3%	9.5%	16.1%	18.6%	19.9%	10.4%

Si disminuimos un punto porcentual al crecimiento del producto en cada uno de los años⁴ (cuadro 1, escenario 2), la tasa de desempleo a nivel nacional permanecería prácticamente constante alrededor de un 17.0% y en las trece ciudades estaría cerca de 18.6%, a finales de 2006.

Por otro lado, en un escenario pesimista, el PIB crecería un punto y medio menos que el escenario base, con lo cual el desempleo iría aumentando, para ubicarse en 2006 en un 18.3% a nivel nacional y en las principales ciudades en 19.9%.

Teniendo estas estimaciones, se tiene que tener en cuenta que aun si el país creciera a tasas razonables, el desempleo no podría bajar a niveles del 14%, pues sólo con tasas de crecimiento sostenidas del 5.2% se bajaría la tasa de desempleo a un dígito (cuadro 1, escenario 4).

La anterior situación demuestra que no sólo se requieren tomar las medidas necesarias para que la economía retorne a tasas de crecimiento sostenido por encima del 5%, sino que se deben diseñar y poner en marcha programas que incentiven la generación de empleo y mitiguen los efectos perversos del desempleo sobre la población más vulnerable, pues son estos los más afectados por la crisis económica.

Justificación y desarrollo de los articulados

El proyecto de Ley presentado al Congreso tiene como fundamento el fortalecimiento de un sistema de protección para el desempleado, mixto y progresivo. La cooperación como se mencionó en un principio es clave y es necesario que surja en la empresa, representando esta la oportunidad que tienen los individuos para el ejercicio del derecho al trabajo en interacción con otros sujetos que tienen igual derecho, creando un espacio para el consenso y acuerdos mutuos que faciliten cualquier relación laboral.

A partir de ese dinamismo y sentido de cooperación en una empresa y teniendo en cuenta los otros dos principios de compartir y competir, hay que basarse en cuatro elementos esenciales, los cuales resaltan y facilitan los medios para aumentar la cobertura en protección social.

Primero están las *oportunidades*, cuyo objetivo es crear el espacio necesario para facilitar cualquier tipo de contratación, ajustando las normas a las necesidades tanto de empleadores como de trabajadores. En este sentido, se pretende por un lado facilitar la contratación con nuevas modalidades y algunas reformas a la legislación actual; por otro lado, se busca facilitar el acceso de la oferta laboral al mercado, y por último; se da un énfasis especial a la protección del trabajador, siendo esto el motor para incentivar la fuerza laboral y crear estabilidad en el mercado.

Como elemento de viabilidad para cualquier proceso que busque atacar el desempleo, se encuentra la *empleabilidad*, la cual busca básicamente crear políticas activas que faciliten las condiciones necesarias para la inserción laboral de los desempleados, mejorando tanto la calidad de vida de la fuerza de trabajo como el funcionamiento del mercado laboral. Esto se pretende conseguir facilitando la contratación de la gente, fortaleciendo la capacitación de la fuerza laboral y aumentando la protección social.

Tercero, estudios económicos e investigaciones a nivel mundial han señalado que los planes, programas, proyectos o políticas donde se incorpora un alto componente de *participación* de los ciudadanos, hay un mayor nivel de apropiación colectiva, sentido de pertenencia, compromiso y por lo tanto, legitimidad y validez. En este escenario, es lógico que prevalezca un ambiente de cooperación y no de conflicto.

³ 3.5% para 2003, 3.6% en 2004, 3.7% en 2005 y 3.9 para 2006.

⁴ Lo que aún sigue siendo un escenario optimista comparado con proyecciones de algunos centros de investigación.

Por último, se debe tener en cuenta siempre la **protección** como la sombrilla, que dentro del sistema integral de protección social pretende promocionar el objetivo de mitigar los efectos de los riesgos laborales y sociales. Esto como parte de todo un paquete de reformas sociales encaminadas a la reactivación económica con el componente de solidaridad por un lado y el componente de viabilidad financiera por otro lado.

Teniendo en cuenta lo anterior, se ha considerado fundamental simplificar la legislación laboral y es así como se explica a continuación:

a) Como se presenta en el **artículo 1°**, se extiende la jornada diurna entre las 5:00 a.m. y las 9:00 p.m., permitiendo que ciertas actividades productivas y de servicios, puedan ajustar su dinámica a las nuevas realidades que afronta el país.

Con el fin de dar la posibilidad a algunos sectores de la economía de abrir las posibilidades para contratar nuevos trabajadores sin que la carga laboral impida esa creación de nuevos espacios de trabajo. Esto se requiere especialmente para empresas comerciales y de servicios, de las cuales se exige una gran demanda de prestaciones pero debido a los recargos existentes, los empresarios no pueden atenderla en las horas en que los usuarios la requieren- Ampliar la jornada como está prevista en este artículo tiene que traer como consecuencia mayor ocupación laboral.

b) Con los artículos 2, 3, 4 y 5 del proyecto de Ley se pretende modificar la forma de liquidar los recargos al reducir su costo pero sobre la base de extender las vacaciones. Se quiere aliviar a los empleadores del pago de los recargos por trabajo nocturno, horas extras, dominicales y festivos sin que se disminuyan de manera significativa los ingresos del trabajador, ya que se mantiene un recargo uniforme del 25% sobre el valor del salario ordinario, tanto para el trabajo nocturno en el horario comprendido entre las 9:00 p.m. y 5:00 a.m. y para las horas extras, ya sean diurnas o nocturnas.

En cuanto a los recargos por dominicales y festivos, el proyecto de Ley mantiene el derecho al descanso compensatorio para los trabajadores que laboren habitualmente los domingos y amplía en 5 días hábiles las vacaciones a cambio del pago de recargos por trabajo ocasional en los dominicales y festivos. Cabe la aclaración que, aquel que labore en esos días se le pagará el salario ordinario por esa labor.

c) Con el **artículo 6°**, se busca variar la tabla de indemnizaciones con mejores condiciones para quienes devenguen menos de 10 salarios mínimos legales mensuales, introduciendo un sistema de transición para quienes tengan cumplidos más de 10 años vinculados.

Se introduce una indemnización para los trabajadores vinculados con contratos de trabajo a término fijo que no vayan a ser renovados, a quienes se les pagarán 15 días de salario. Se aumenta en 5 días la indemnización para trabajadores que devenguen menos de 10 salarios mínimos y que hayan prestado servicios entre 1 y 5 años y se nivelan las indemnizaciones para quienes devenguen más de 10 salarios mínimos mensuales en 15 días por año cualquiera que sea el tiempo de servicios. Y para quienes devenguen menos de 10 salarios mínimos en 20 días por año.

d) Dándole la mayor atención a la población más vulnerable del desempleo, el proyecto, de acuerdo al **artículo 7°** se está concentrando en las cabezas de familia, los estudiantes menores de 25 años trabajadores y mayores de 50 años, trabajadores en actividades comunitarias. Igualmente, a algunos grupos vulnerables de la población como los discapacitados, con el fin de otorgarles una serie de exoneraciones temporales frente a ciertas contribuciones a la nómina que permitan garantizar una mayor estabilidad en el empleo y condiciones para que la población desempleada en estas categorías se incorpore con mayor facilidad a la economía;

e) Sin embargo, y como lo postulan los **artículos 23 al 30**, tales condiciones especiales se han diseñado con el especial cuidado de no debilitar a las entidades administradoras de los recursos del SENA,

ICBF y Cajas de Compensación, en la medida en que este beneficio sólo se concederá a quienes mantengan en términos reales sus aportes a tales entidades. Igualmente, estamos solicitando facultades para cerrar la brecha de la evasión frente a todos los aportes parafiscales, en armonía con el proceso de simplificación en el recaudo que queremos construir con base en precisas facultades dentro del proyecto de pensiones.

Nuestra protección, ante las dramáticas cifras de desempleo que nos afectan, se extiende aún con más generosidad frente a los cabeza de hogar, los artistas, deportistas y escritores, al reasignarse cerca de 90 mil millones de pesos del sistema de Cajas de Compensación Familiar para que éstas personas en situación de desempleo puedan en forma temporal mantenerse afiliados al sistema de salud, lo que tendrá un impacto positivo en garantizar la salud de 50 mil cabezas de hogar incluyendo a su grupo familiar, para llegar a más de 165 personas. En el mismo sentido, estamos aliviando las cargas de los trabajadores independientes, quienes representan un muy alto porcentaje de nuestra población laboral, frente a aquellos que no tienen grupo familiar. Para ellos y otra serie de grupos especiales, estamos partiendo con una modesta contribución su afiliación voluntaria a las cajas de compensación familiar, en un proceso de democratización de la recreación y el turismo social.

Pero cómo hablar de empleabilidad, sin mejorar las condiciones del trabajador en calidad de vida. Para este propósito, el Gobierno propone extender los subsidios de las cajas de compensación familiar en materia de vivienda, que expiran próximamente, hasta el año 2006. Serán más de 200 mil millones de pesos que irrigarán para que cerca de 120 mil familias puedan tener techo en este cuatrienio.

No queremos cabezas de hogar sin empleo, siendo necesario comenzar a enfrentar este difícil camino por la vía de generar trabajo a través del microcrédito, que además de contar con todos los instrumentos de aquellas entidades que dentro y fuera del Gobierno concentran su esfuerzo para este propósito, se verá fortalecido con cerca de 30 mil millones de pesos anuales. Recursos que se originarán en una supervisión menos costosa y más eficiente para las Cajas de Compensación y en un proceso gradual y plenamente justificado, de reducción de los gastos administrativos de estas entidades a quienes se les introduce un régimen de transparencia. Régimen que se enfoca a generalizar como obligatorias aquellas prácticas que el sector ha mostrado como convenientes y a prohibir aquellas otras que se han salido del camino que se debe recorrer cuando se quiere obrar con la diligencia y cuidado que demandan los recursos que los empleadores entregan para el bienestar de sus trabajadores.

Para completar nuestro marco de protección social, es necesario modernizar a las cajas de compensación familiar, liberándolas de costosos procedimientos de autorización previa, que han carecido de sentido y efectividad y que se han terminado por convertir en una costosa carga que en últimas se paga con los recursos de bienestar de los trabajadores. No se trata de ser más flexibles o tolerantes, se trata de modernizarnos con una inspección que se concentre en lo esencial. Pero la modernización es aún más ambiciosa, al reconocer en el proyecto la verdadera naturaleza de las Cajas como corporaciones privadas sin ánimo de lucro a las cuales se les permitirá asociarse en sus diferentes actividades, potenciando su capacidad en las áreas de mercadeo, microcrédito, educación, recreación, seguridad social, etc.

f) Mención especial merece el sistema de protección para el desempleado, cuyos propósitos están explícitos en los artículos 15 al 20 del proyecto, los cuales permitirían una acción solidaria a través de la entrega de unos recursos efectivos y servicios de capacitación para aliviar la situación de desempleo. Se sustentaría con fuentes derivadas de una reasignación parcial de los recursos del auxilio de cesantía, un aporte de solidaridad con cargo a la remuneración de los trabajadores que devengan más de 10 salarios mínimos legales mensuales, un aporte de los ingresos de los trabajadores independientes conforme las bases

que determine el Gobierno y una contribución de quienes devengan el salario integral.

g) Por otra parte, es necesario dar una gran importancia al artículo 13, debido a que no podemos seguir ignorando quiénes son y dónde están todos y cada uno de los desempleados en este país. Ellos como personas, ingresarán a un moderno sistema de información laboral que le permita al Gobierno orientar con cada vez mayor acierto, los procesos de inserción laboral y los instrumentos de capacitación a través del SENA, que se proyecta en forma solidaria frente a aquellos que no tienen empleo.

De esta forma, el Gobierno más allá de postulados filosóficos o compromisos atractivos basados en fuentes dudosas de recursos, ha escogido el camino de la responsabilidad, al plantearle al Honorable Congreso de la República un escalón adicional en la construcción de un verdadero sistema de protección social. En este sentido debemos tener en cuenta que no todo aquello que se enfoque al empleo se puede o debe abordar en esta reforma. Somos un Estado complejo, que se teje por las acciones de entidades de diferente orden, que tienen claros compromisos con esta misión. El Gobierno, entiende entonces que el éxito para derrotar al desempleo, se basa en la buena gestión que todos, desde los cargos o responsabilidades que ocupemos, desarrollemos en bien de una patria que acoja con más calor y mejores condiciones a todos los colombianos.

ANEXO 1

Efectos de la Reforma sobre el empleo	
Recargos	52600
Régimen Especial de Aportes	49707
Indemnización	78900
Vacaciones	-21040
	160.167

Fuente: DNP-DDS

* Para este cálculo se utilizó una elasticidad empleo salario de 0.3 calculada por el DNP. Puesto que este nuevo régimen establece un subsidio de 9% para el empleador, el efecto sobre el empleo es de 49,707 empleos $(5260000) \cdot 0,35 \cdot 0,09 \cdot 0,3$. La indemnización, tal como esta implica que en promedio (según la antigüedad del trabajador), el costo laboral se reduce 25%. Esto, multiplicado por la tasa de despido promedio de la economía (20%) y la elasticidad empleo salario (0.3) generaría una demanda de 78,900 empleos. Por último, las mayores vacaciones implican un mayor costo para el empleador de aproximadamente 1.33% lo que reduciría la demanda de trabajo en 21,040 empleos. En suma, los empleos generados por estos conceptos (otros no pueden ser evaluados técnicamente) alcanzarían a generar 160,000 empleos por año (Dirección de Desarrollo Social – DNP, agosto 2002).

Bibliografía

– Castiblanco Arley, Gordo Granados Alfonso, “Colombia: una sociedad excluyente”, En: “Colombia entre la exclusión y el Desarrollo”, Propuestas para la Transición al Estado Social de Derecho, Bogotá, 2002.

– Dirección de Estudios Sectoriales, estudios varios, CGR, Bogotá, 2002.

– Núñez Jairo, Sánchez Torres Fabio, “Efectos sobre el Mercado Laboral del Proyecto de Ley de “Flexibilización Laboral”, Informe Final presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, CEDE-Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Bogotá, 1999.

– Núñez Jairo, Dirección de Desarrollo Social de DNP, Bogotá, 2002.

Rodríguez Castillo Liria Adriana, Cabanzo Vargas Martha Lucía, “Propuesta de seguro de desempleo en Colombia”, Contraloría Delegada para el Sector Social, Dirección de Estudios Sectoriales, Contraloría General de la República, Bogotá, 2002.

SENADO DE LA REPUBLICA SECRETARIA

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., agosto 22 de 2002.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 57 de 2002 Senado, “por la cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar la protección social”, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., agosto 21 de 2002.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Alfredo Ramos Botero.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTO DE LEY NUMERO 58 DE 2002 SENADO por la cual se dictan normas sobre salud sexual y reproductiva.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Objeto, definiciones y principios generales

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto:

a) Propender por que las personas y las parejas logren sus objetivos de desarrollo personal y procreación en un marco que favorezca el respeto a los derechos sexuales;

b) Propiciar condiciones de igualdad y de equidad entre hombres y mujeres en relación con el reconocimiento, ejercicio y protección de los derechos sexuales y reproductivos;

c) Prevenir la gestación no deseada y reducir la incidencia de los procesos de gestación de alto riesgo, la morbilidad y mortalidad maternas;

d) Regular la prestación de servicios de salud para el control de la fecundidad y planificación de la familia, prevención de infecciones de transmisión sexual, infecciones de transmisión materno-perinatal, detección y atención de cáncer de cuello uterino, seno, testículo y próstata, y ponerlos a disposición de quienes los necesitan, con equidad y calidad;

e) Propiciar que los hombres asuman las responsabilidades que les competen en relación con el ejercicio de su sexualidad y sus funciones paternas;

f) Fomentar la salud sexual de la población y prevenir las infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH-SIDA, e infecciones de transmisión materno-perinatal;

g) Reducir la violencia y el abuso sexual de mujeres, niños y minorías sexuales;

h) Ofrecer educación sexual a todos los sectores de la población;

i) Promover y auspiciar la investigación y evaluación en materia de salud sexual y salud reproductiva, y la difusión del conocimiento.

Artículo 2°. Se entiende por salud reproductiva un estado general de bienestar resultado de la integración de los aspectos biológicos, mentales y sociales y no solamente la ausencia de enfermedades, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo, sus funciones y procesos.

La salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y la libertad para procrear o no, cuándo y con qué frecuencia.

Artículo 3°. Se entiende por salud sexual la experiencia del proceso permanente de consecución de bienestar físico, psicológico y sociocultural relacionada con la sexualidad, cuyo objetivo es el desarrollo de la vida y de las relaciones personales en igualdad de oportunidades, derechos y responsabilidades.

Artículo 4°. Para la interpretación y aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta los siguientes principios:

a) La salud es un derecho fundamental y el Estado debe asegurar los mecanismos necesarios para su pleno ejercicio y disfrute;

b) El Estado reconoce y protege los derechos fundamentales a la libertad, la igualdad, la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad de hombres y mujeres en relación con su salud sexual y su salud reproductiva;

c) El acceso al pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos se considera indispensable para asegurar la salud de la población, y requisito fundamental para un óptimo desarrollo humano;

d) Mujeres y hombres tienen iguales derechos y, por ende, no habrá ningún tipo de discriminación por razones de maternidad o de libre opción de la sexualidad en cuanto al acceso y disfrute de los demás derechos reconocidos y garantizados por el Estado;

e) Todas las formas de abuso y violencia sexual se consideran destructivas y contrarias a la salud integral y, por lo tanto, serán prevenidas y sancionadas por las autoridades competentes, con el debido respeto por los derechos de las personas afectadas;

f) En la formulación e implementación de las políticas de población el Estado deberá asegurar el respeto, la protección y la difusión de los derechos sexuales y reproductivos;

g) Los programas de salud sexual y reproductiva son parte integrante de los programas de salud pública.

CAPITULO 2

De las medidas de protección de los derechos y de la salud sexual y reproductiva

Artículo 5°. El Gobierno implementará, dentro de su política de población, programas de salud sexual y reproductiva con el fin de que todos los habitantes puedan ejercer de manera informada, libre y responsable sus derechos sexuales y reproductivos.

Son derechos sexuales y reproductivos:

a) El derecho a la realización plena de la vida sexual, que comprende: derecho a la libertad sexual; derecho a la autonomía, integridad y seguridad sexuales; derecho a la privacidad sexual, derecho a la equidad sexual, derecho al placer sexual, derecho a la expresión sexual emocional; derecho a la libre opción sexual;

b) El derecho a la libre opción de la maternidad y la paternidad;

c) El derecho a tomar decisiones reproductivas libres y responsables;

d) El derecho a la no discriminación por razón del sexo, las preferencias sexuales o por el ejercicio de la opción a la maternidad-paternidad;

e) El derecho a la información sexual basada en el conocimiento científico;

f) El derecho a la educación sexual integral;

g) El derecho a la atención integral de la salud sexual y reproductiva.

Artículo 6°. El Estado garantizará el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de hombres, mujeres y parejas. Para el efecto deberá:

a) Respetar la decisión libre y responsable, sin coacción ni violencia, dentro de relaciones de mutuo respeto e igualdad entre hombres y mujeres, de:

Tener o no tener hijos/as saludables determinar el número de hijos/as, determinar el espaciamiento de los nacimientos;

b) Suministrar la información disponible sobre la salud y los derechos, deberes y responsabilidades en cuanto a la sexualidad, la reproducción, la contracepción y la planificación familiar;

c) Diseñar y ejecutar programas de fomento y prevención en salud sexual y reproductiva y tratamiento integral de todas las afecciones relacionadas con la sexualidad y la reproducción, tales como disfunciones sexuales, infecciones de transmisión sexual, afecciones del aparato reproductor, complicaciones de la gestación y del parto e infertilidad, en sus aspectos físicos, psíquicos y sociales;

d) Prestar servicios oportunos, eficientes y adecuados, gratuitos o de bajo costo, para la atención de la salud, que permitan el ejercicio y disfrute pleno de la salud sexual; la atención a la gestación, los cuidados pre y posparto, que disminuyan los riesgos de la salud; y la atención de disfunciones sexuales, infecciones de transmisión sexual, infecciones de transmisión materno-perinatal, afecciones del aparato reproductor, e infertilidad, en sus aspectos físicos, psíquicos y sociales.

Todas las mujeres del núcleo familiar en edad reproductiva afiliadas o beneficiarias del sistema de seguridad social, tienen derecho a los servicios de atención de la gestación y a los cuidados pre y posparto por parte de la entidad correspondiente, sin costo adicional por estos conceptos.

En la prestación de estos servicios se tendrá en cuenta la primacía del respeto a la dignidad de la persona humana, la aplicación de los principios de la ética médica y las condiciones diferenciales de mujeres y hombres en cuanto a su salud sexual y reproductiva.

e) Suministrar métodos de regulación de la fecundidad y tratamientos de la fertilidad seguros y eficaces.

Artículo 7°. El hombre tiene iguales obligaciones y responsabilidades que la mujer en la planificación familiar, la prevención de las enfermedades de transmisión sexual y la crianza y cuidado de los hijos y de las hijas.

El Estado promoverá la investigación, el acceso y el uso de métodos anticonceptivos para los hombres, y de métodos para la prevención y el tratamiento de las infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA.

Artículo 8°. El Estado promoverá la investigación, el acceso y el uso de métodos de regulación de la fecundidad y tratamientos de la fertilidad para asegurar su confiabilidad y eficacia.

Igualmente ejercerá estricto control de calidad de los métodos de regulación de la fecundidad y la difusión de toda la información respectiva que facilite la decisión libre y voluntaria de los usuarios/as.

Parágrafo. Los establecimientos oficiales de salud atenderán en forma integral y con perspectiva de género las consultas de los usuarios/as en relación con su salud sexual y reproductiva.

Respecto a los métodos de regulación de la fecundidad, prestarán los siguientes servicios:

a) Información y asesoramiento sobre los métodos disponibles, su efectividad, sus contraindicaciones, sus efectos secundarios, ventajas y desventajas, y su adecuada utilización;

b) Controles de salud y estudios previos y posteriores a la recomendación y utilización de los métodos;

c) Suministro y/o colocación de anticonceptivos, gratuitos cuando el usuario/a no pueda sufragar su costo.

La prescripción de cualquier método de regulación de la fecundidad requiere el libre consentimiento de la usuaria/o.

Los establecimientos oficiales de salud también suministrarán tratamientos de fertilidad, seguros y eficaces, sin discriminación por razones de edad, sexo o condición económica. El tratamiento será gratuito cuando el/la usuario/a no pueda sufragar su costo.

Artículo 9°. Todas las personas tienen derecho a la educación, la información, la comunicación y al acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, en especial los/las adolescentes, las personas con discapacidad mental o física, los grupos en situación de desventaja tales como reclusos, inmigrantes, indocumentados, indigentes, minorías étnicas, desplazados y refugiados, en condiciones que salvaguarden su derecho a la intimidad.

La educación sexual hará parte de los currículos institucionales de educación.

Los establecimientos de educación ofrecerán educación y capacitación en salud sexual y reproductiva al personal docente.

Artículo 10. Los establecimientos oficiales de salud brindarán capacitación permanente en salud sexual y reproductiva con perspectiva de género al personal encargado de la prestación de dichos servicios.

Artículo 11. El Ministerio de Salud y los organismos del Sistema General de Seguridad Social en Salud adelantarán campañas periódicas sobre salud sexual y reproductiva. Las campañas comprenderán, entre otros, los siguientes aspectos: salud y derechos reproductivos; salud materna; equidad de género; salud, salud sexual y reproductiva de las/los adolescentes; infecciones de transmisión sexual y VIH/SIDA; salud mental en relación con la salud sexual y reproductiva; conducta sexual responsable de hombres y mujeres; valoración adecuada de las niñas; prevención del maltrato infantil y de la violencia contra las mujeres.

Artículo 12. Conforme con lo dispuesto por el artículo 40 de la Constitución Nacional, el Gobierno dará adecuada y equitativa participación a las mujeres en las instancias de decisión, planificación, toma de decisiones, gestión, evaluación y control de los servicios, programas y políticas sobre salud sexual y reproductiva.

En la formulación de programas de recursos humanos en las instituciones de salud, el Gobierno incorporará la perspectiva de igualdad y equidad de género y dará especial atención a la capacitación y el empleo de las mujeres.

Artículo 13. El Ministerio de Salud velará por el cumplimiento efectivo de las disposiciones de la presente ley y apropiará los recursos necesarios para su implementación.

CAPITULO 3

Disposiciones especiales

Artículo 14. El artículo 124 del Código Penal quedará así:

“Artículo 124. Circunstancias especiales de exención de pena. No incurrirá en la sanción prevista en el artículo 122 la mujer que causare su aborto o permitiere que otro se lo cause, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

1. Que el embarazo sea resultado de una conducta constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo, de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas.

2. Que el aborto fuere causado para evitar un riesgo inminente, debidamente certificado, para la vida, la integridad personal o la salud de la madre.

3. Que se establezcan en el feto patologías médicas o genéticas de gravedad tal que sean incompatibles con la vida humana.

Tampoco incurrirá en sanción penal el que causare el aborto por estas circunstancias.

Artículo 15. El Estado suministrará la información disponible y proveerá los recursos necesarios para la atención integral de las mujeres que, en las circunstancias del artículo 124 del Código Penal, así lo requieran.

Artículo 16. Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Piedad Córdoba Ruiz,
Senadora.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. MARCO CONCEPTUAL

El Estado colombiano, al ratificar los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, adquiere la obligación de adoptar los mecanismos necesarios para la real protección y el pleno ejercicio de esos derechos en su legislación interna.

Este proyecto de ley responde a los compromisos asumidos por el Estado en Pactos, Tratados, Convenios y Conferencias Internacionales sobre el tema de los derechos sexuales y reproductivos, teniendo en cuenta que cualquier regulación al respecto debe obedecer en primer lugar al reconocimiento de la persona humana como fin en sí mismo,

La evolución de los enfoques sobre mujer y desarrollo muestra un proceso de maduración de temas y problemas que pueden dar origen a cambios importantes en relación con la mujer y la población. La idea prevalente de “integrar las mujeres al desarrollo” que enfatiza el crecimiento económico tiene que tomar en cuenta el proceso de reproducción humana y las tareas ligadas al trabajo socialmente necesario para la reproducción, de las cuales las mujeres han sido consideradas especialmente responsables.

A escala internacional existe consenso sobre la importancia de considerar la dimensión de género como variable fundamental para la elaboración de diagnósticos y el diseño de políticas orientadas a la mujer,

De la salud materno-infantil a la salud reproductiva

“El concepto de salud reproductiva tiene sus antecedentes en el de salud materno-infantil. La atención materno-infantil, cuyo énfasis fundamental fue la atención del niño y la mujer en tanto madre, consideró diversas situaciones vinculadas a la atención y cuidados de la mujer gestante, al control del embarazo, la atención del parto, la lactancia. Por otra parte, al apelar a las responsabilidades de la mujer en la reproducción social, esto es, el cuidado y socialización de los hijos, estos programas enfatizaron el papel de las mujeres en la preparación de alimentos, vacunación, cuidado de niños y ancianos, higiene, etc...”¹

Hoy el concepto de salud reproductiva va más allá de la salud materno infantil. **La Organización Mundial de la Salud** la define no sólo como la ausencia de enfermedad o trastornos en el proceso reproductivo, sino como una situación en la cual este proceso evoluciona a un estado de bienestar físico, social y mental. Esto implica que las personas tengan o se les posibilite la capacidad para reproducirse en el momento en que consideren oportuno, que las parejas o mujeres que así lo decidan puedan tener un embarazo, parto, y puerperio satisfactorio y que los niños se desarrollen en un ambiente saludable.

El concepto incluye, además, el reconocimiento del derecho de las personas para acceder a una sexualidad plena y enriquecedora, como un elemento de bienestar personal y familiar, reconocimiento del derecho al goce de la sexualidad sin ligarla necesariamente con la reproducción. De igual forma la salud reproductiva incluye el que las personas y las parejas que opten libre y responsablemente por el ejercicio de los derechos sexuales, gocen de unas relaciones sexuales gratificantes y libres del temor de un embarazo no deseado o de una enfermedad de transmisión sexual. La salud reproductiva se preocupa también por la conducta sexual y los riesgos de las enfermedades contagiosas, por los inadecuados o insuficientes conocimientos e información sobre la sexualidad humana².

¹ Centro de Investigación para la Atención Femenina CIPAF. Santo Domingo República Dominicana. Año 14. 1994 Quehaceres. Mujer y Políticas de Población.

² Conferencia de Población y Desarrollo El Cairo, 1994.

El derecho a la regulación de la fecundidad

El punto central en los derechos reproductivos es el reconocimiento del derecho de todas las personas y las parejas a decidir libre y responsablemente el número y el espaciamiento de los hijos, y a contar con la información y los servicios adecuados que le faciliten el ejercicio de esos derechos.

La regulación de la fecundidad es un derecho y una responsabilidad de hombres y mujeres. Sin embargo, son las mujeres quienes mayor responsabilidad asumen en este campo. Según datos de la OPS - OMS (1990), en cerca del 80% de casos la mujer es hoy día responsable de la anticoncepción en América Latina. Los métodos anticonceptivos que actualmente se utilizan son la esterilización (20%), el dispositivo intrauterino (5%), métodos de barrera y métodos naturales (5%). Otros métodos conocidos son el ritmo y el retiro.

Es evidente que sólo el retiro y el condón son responsabilidad del hombre, mientras que todos los demás dependen de la mujer.

Según datos de la OPS (1990), el 35% de mujeres con vida sexual activa regulaban su fecundidad mediante la esterilización. Este dato contrasta con el de la esterilización masculina que no alcanza al 1%, con excepción de Puerto Rico que exhibe un 4%. Esto confirma la escasa participación de los hombres en el uso de los métodos anticonceptivos. En el Ecuador, y eventualmente en nuestro país, las decisiones para proceder a la ligadura de trompas corresponde al varón dentro de una pareja.

El derecho a una maternidad sin riesgo

El derecho de las mujeres a optar o no por la maternidad debe ser garantizado. Cada año se estima que 55 millones de embarazos no deseados terminan en un aborto inducido. Las causas de estos problemas hay que analizarlas en el contexto de la discriminación y subordinación de las mujeres. El aborto realizado en condiciones peligrosas es una de las cinco causas principales de mortalidad materna, aproximadamente 200 mil muertes cada año, el 99% de ellas en países en desarrollo.

Las complicaciones por abortos inducidos son la primera causa de muerte en mujeres entre 15 y 49 años en varios países de América Latina. Pero la muerte no es el único costo de los abortos. Hay que considerar también el deterioro físico y los costos financieros para los países en desarrollo. Se estima que el 50% de los presupuestos de los hospitales se gastan en complicaciones del aborto.

2. COMPROMISOS DE COLOMBIA

Colombia, al ratificar los pactos internacionales sobre derechos humanos, adquiere la obligación de adoptar en su legislación interna los mecanismos que permitan el real goce, disfrute y protección de estos. Así mismo, de las conferencias internacionales sobre población y desarrollo surge el compromiso para los Estados de adoptar políticas en materia de población. Este proyecto de ley responde a los siguientes compromisos y deberes de instrumentos internacionales, en los que los derechos sexuales y reproductivos ocupan una preminente posición:

1. DERECHO A LA SALUD, SALUD SEXUAL, SALUD REPRODUCTIVA Y PLANIFICACION FAMILIAR

Tratados y convenciones

CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION RACIAL

Artículo 5°. “Los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona ... a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad y los servicios sociales.”

PACTO DE DERECHOS ECONOMICOS SOCIALES Y CULTURALES

Artículo 10.2. “Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto”.

Artículo 12.1: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel de salud física y mental”.

Artículo 12.2. “Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes... a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: (a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños... (d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.”

CONVENCION SOBRE LA MUJER

Artículo 10. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para... asegurar... (h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluidos la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia”.

Artículo 12.1. “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia”.

Artículo 14.2: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para asegurar ... a la mujer en las zonas rurales el derecho a... (b) tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia”.

CONVENCION DEL NIÑO

Artículo 24.1. “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán para asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios”.

Artículo 24.2. “Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: (a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez... (d) Asegurar la atención sanitaria prenatal y posnatal apropiada a las madres... (Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia”.

DOCUMENTOS DE CONFERENCIAS

Programa de Acción de Viena

Párrafo 41. “La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce la importancia del disfrute por la mujer del más alto nivel de salud física y mental durante toda su vida... La Conferencia reafirma, **sobre la base de la igualdad entre hombres y mujeres, el derecho de la mujer a tener acceso a una atención de salud adecuada y a la más amplia gama de servicios de planificación familiar**, así como a la igualdad de acceso a la educación en todos los niveles”.

Programa de Acción de El Cairo

Principio 8. “Toda persona tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Los Estados deberán adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso universal a los servicios de atención médica, incluidos los relacionados con la salud reproductiva, que incluye la planificación de la familia y la salud sexual. Los programas de atención de la salud reproductiva deberían proporcionar los más amplios servicios posibles sin ningún tipo de coacción...”

Párrafo 7.45. “Reconociendo los derechos y responsabilidades de los padres y otras personas legalmente responsables de los adolescentes de dar a estos, de una manera coherente con la capacidad en evolución de los adolescentes, orientación y guía apropiados en cuestiones sexuales y reproductivas, los países deben asegurar que los programas y las actitudes de los proveedores de servicios de salud no limiten el acceso de los adolescentes a los servicios apropiados y a la información que necesiten, incluso información sobre enfermedades de transmisión sexual y sobre abusos sexuales...”

Plataforma de acción de Beijing

Párrafo 89. “La mujer tiene derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental... La salud no es sólo la ausencia de enfermedades o dolencias, sino un estado pleno de bienestar físico, mental y social...”.

Párrafo 92. “Es preciso lograr que la mujer pueda ejercer el derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud durante todo su ciclo vital en pie de igualdad con el hombre...”

Párrafo 267. “La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo reconoció, en el párrafo 7.3, que “se debe prestar plena atención a la promoción de relaciones de respeto mutuo e igualdad entre mujeres y hombres, y particularmente a las necesidades de los adolescentes en materia de enseñanza y de servicios, con el objeto de que puedan asumir su sexualidad de modo positivo y responsable”, teniendo en cuenta el derecho del niño a la información, a la intimidad, a la confidencialidad, el respeto y el consentimiento con conocimiento de causa, así como las responsabilidades, derechos y obligaciones de los padres y tutores en lo que respecta a proporcionar al niño, con arreglo a la evolución de sus capacidades, un asesoramiento y orientación apropiados para los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y de conformidad con la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer...”

2. DERECHO A LA PRIVACIDAD

Tratados y convenciones

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 17.1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación”.

DOCUMENTOS DE CONFERENCIAS

Programa de Acción de El Cairo

Párrafo 7.45. “...con el fin de hacer frente, entre otras cosas, a los abusos sexuales, (salud sexual y reproductiva) esos servicios deben salvaguardar los derechos de los adolescentes a la intimidad, la confidencialidad, el respeto y el consentimiento basado en una información correcta, y respetar los valores culturales y las creencias religiosas...”

Plataforma de acción de Beijing

Párrafo 106. Los Gobiernos deberían... “(f) Reformular los sistemas de información, los servicios, y la capacitación en materia de salud destinados a los trabajadores de la salud, de manera que respondan a las necesidades... y al derecho del usuario a la privacidad y confidencialidad...”.

Párrafo 107. Los Gobiernos deberían... (e) Preparar y difundir información accesible... con el objeto de garantizar que las mujeres y los hombres, en particular las jóvenes y los jóvenes, puedan adquirir conocimiento sobre su salud, especialmente, información sobre la sexualidad y la reproducción, teniendo en cuenta los derechos del niño de acceso a la información, privacidad, confidencialidad, respeto y consentimiento informado...”

3. DERECHO AL MATRIMONIO Y A FUNDAR UNA FAMILIA

Tratados y Convenciones

Declaración Universal

Artículo 16.1: “Los hombre y mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia, y disfrutar de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio”.

Pacto de derechos civiles y políticos

Artículo 23.2: “Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen edad para ello”.

Convención sobre la mujer

Artículo 16.1: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el del matrimonio y las relaciones familiares...”.

DOCUMENTOS DE CONFERENCIAS

Programa de Acción de El Cairo

Principio 9: “La familia es la unidad básica de la sociedad y como tal es preciso fortalecerla... El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges, y el marido y la mujer deben estar en igualdad de condiciones”.

4. DERECHO A DECIDIR EL NUMERO E INTERVALO DE LOS HIJOS TRATADOS Y CONVENCIONES

Convención sobre la mujer

Artículo 16.1: “Los Estados Partes... asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres... (e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer esos derechos...”.

Programa de Acción de El Cairo

Principio 8: “... Todas las parejas y todas las personas tienen el derecho fundamental de decidir libre y responsablemente el número y el espaciamiento de sus hijos y de disponer de la información, la educación y los medios necesarios para poder hacerlo”.

Plataforma de acción de Beijing

Párrafo 223: “... La Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer reafirma que los derechos a la procreación se basan en decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el momento en que desean tener hijos y a disponer de la información y de los medios necesarios para ello...”.

5. DERECHO A GOZAR DEL PROGRESO CIENTIFICO Y A CONSENTIR LIBREMENTE A LA EXPERIMENTACION

Tratados y Convenciones

Pacto de derechos económicos sociales y culturales

Artículo 15.1: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a... (b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones...”.

DOCUMENTOS DE CONFERENCIAS

Declaración de Viena

Párrafo 11: “...Todos tienen derecho a disfrutar del progreso científico y de sus aplicaciones. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos toma nota de que ciertos adelantos, especialmente en la esfera de las ciencias biomédicas y biológicas, así como en la esfera de la informática, pueden tener consecuencias adversas para la integridad, la dignidad y los derechos humanos del individuo y pide la cooperación internacional para velar por el pleno respeto de los derechos humanos y la dignidad de la persona en esta esfera del interés universal”.

Plataforma de Beijing

Párrafo 109: “... Los Gobiernos deberían... (h) Prestar apoyo financiero e institucional a la investigación sobre métodos y tecnologías seguros, eficaces, asequibles y aceptables para la regulación de la fecundidad, incluida la planificación natural de la familia para ambos sexos, métodos para la protección contra VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual y métodos sencillos y baratos para el diagnóstico de tales enfermedades. Estas investigaciones deben guiarse en todas las etapas por los usuarios y han de llevarse a cabo desde la perspectiva de la distinta condición entre varones y mujeres, en particular desde la perspectiva de género, y realizarse en estricta conformidad con normas de investigación biomédica...”.

3. NECESIDAD DE DESPENALIZACION DEL ABORTO EN CIRCUNSTANCIAS ESPECIFICAS

Finalmente, el proyecto de ley propone despenalizar el aborto en circunstancias específicas, como elemento integrante de los derechos sexuales y reproductivos. Para ese efecto se tiene en cuenta que no es posible obligar a una mujer a continuar con una gestación que sea producto de acceso carnal violento o abusivo, o de inseminación artificial no consentida, actualmente penalizadas en el artículo 343 del Código Penal, sin vulnerar sus derechos fundamentales. Igualmente se despenaliza el aborto cuando corre peligro la vida o la salud de la madre por las mismas razones, es decir, la protección de sus derechos fundamentales.

Lo anterior por cuanto efectivamente existen causales de justificación para la interrupción voluntaria del embarazo, que deben responder –como es la función de la ley– a regular las realidades sociales, adaptándose a ellas, y no, por el contrario, desconociéndolas.

Al respecto, es pertinente tener en cuenta cómo muchos países de América Latina y de otras latitudes han despenalizado el aborto en circunstancias específicas, reconociendo por ende causales de justificación. A continuación se citan algunos de esos países, señalando la circunstancia, así:

CUADRO COMPARATIVO DE AMERICA LATINA

PAIS	CAUSA
Argentina*	Riesgo para la vida y para la salud
Bolivia	Riesgo para la vida
Brasil	Violación
	Riesgo para la vida
Costa Rica	Riesgo para la vida
Cuba	En todos los casos
Ecuador	Riesgo para la vida
	Riesgo para la salud
	Violación
	Incesto
El Salvador	Riesgo para la vida
	Riesgo para la salud
	Eugenesia
	Violación
Guatemala	Riesgo para la vida
Honduras	Riesgo para la vida
	Riesgo para la salud
México**	Riesgo para la vida
	Riesgo grave de salud
	Eugenesia fetal
	Violación
	Incesto
	Razones sociales
Nicaragua	Riesgo para la vida
Panamá	Riesgo para la vida
	Violación
Paraguay	Riesgo para la vida
Perú	Riesgo para la vida
	Eugenesia
Puerto Rico	Todos los casos
República Dominicana	Terapéutico
Uruguay	Riesgo para la vida
	Riesgo para la salud
	Violación
Venezuela	Riesgo para la vida

* En Argentina se permite esta causal solo para mujeres dementes.

** En México varían de amplias a restrictivas según el Estado.

Un panorama similar se observa en el resto del mundo cuando por solicitud de la gestante es posible acceder a la interrupción voluntaria del embarazo en las primeras semanas de gestación en 22 países de Europa, incluidos Bulgaria y Rumania, así como en 12 países de la ex Unión Soviética, 4 países de Asia, 4 de las Américas; uno en Africa y uno en el Medio Oriente.

Resulta importante destacar que para salvar la vida de la madre se permite la interrupción del embarazo en 19 países de Africa, 11 de las Américas, 9 de Asia, 7 del Medio Oriente, y 1 de Europa.

Por razones de salud se puede interrumpir el embarazo legalmente en 21 países de Africa, 8 de las Américas, 7 de Asia, 5 de Europa, y 4 el Medio Oriente.

Por violación se permite la interrupción en Argentina, Brasil, Ecuador, Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Sudán.

Colombia, entonces, no puede negarse a reconocer una realidad admitida por la mayoría de los Estados. En la actualidad nuestro país hace parte del 9% de los países que no aceptan la interrupción voluntaria del embarazo bajo ninguna circunstancia.

La despenalización que se pretende, originada en circunstancias específicas, armoniza con el aumento de penas para todos los delitos sexuales consagrado en el Código Penal (Ley 599 de 2000), el cual recogía lo establecido al respecto por la Ley 306 de 1996. Así, el legislador, para los casos en que la mujer queda embarazada como consecuencia de una violación o una inseminación artificial no consentida, no puede, por el hecho del aborto, convertirla en delincuente además de víctima. Igual ocurre para los casos en que corra peligro su vida o su salud, puesto que a nadie se le puede obligar a lo imposible, es decir, a renunciar a su propia vida por el hecho de cumplir una función heroica, por estar prohibida la interrupción de la gestación aún a costa de la vida misma.

En apoyo de esta propuesta de despenalizar el aborto en condiciones especiales considero importante transcribir los conceptos expuestos por los Magistrados de la Corte Constitucional Eduardo Cifuentes, Alejandro Martínez y Carlos Gaviria Díaz, en su Salvamento de Voto a la Sentencia número C-013 de 1997, por la cual se resolvió la demanda de inconstitucionalidad de los artículos del Código Penal que sancionan el aborto:

“..La Corte que anticipa que el aborto es en sí mismo una acción ‘repudiable’, se expone a perder la perspectiva y la distancia que debe tener el juez constitucional para definir el alcance del poder punitivo del Estado y de su capacidad y legitimidad para descalificar comportamientos. A partir de esta postura cómo puede esperarse que en el universo de aquella conducta pueda la Corte efectuar distinciones necesarias y tomar en consideración la situación específica de la mujer violada o coaccionada a ser madre, sin siquiera desear, para excluirla de la sanción penal?...”.

Agrega el salvamento de voto que continuar penalizando el aborto en circunstancias específicas como las descritas es abundar “en la retórica de signo sexista y patriarcal, de asignar a la mujer violada el destino manifiesto y sublime de ser madre, lo cual no hace más que revivir un mito para compensar de manera trágica la irremisible pérdida de un destino existencial, sobre el que la ley, con posterioridad al violador, pretende hacer sentir todo el peso de la coacción pública. Incluso, respecto de la represión penal, se queja la sentencia de su benignidad. Si a los ojos de la Corte, la mujer violada no es la víctima, sino acaso la beneficiaria final de una misión hermosa y trascendental –dar a luz el fruto de la violación e inseminación criminales– cómo podía esperarse que la sentencia se ocupara de la dignidad de la mujer y de hacer escuchar su voz en un asunto que como ninguno otro determina su destino?...”.

“...Tal vez el silencio incomprensible de la Corte sobre los derechos de la verdadera víctima de la agresión sexual y de su dignidad, que llega

hasta convertir en goce estético y moral, lo que con mayor fuerza denuncia la falta absoluta de debido proceso que dejó de darse a la mujer en la sentencia de la Corte, en el sentido de que su posición no fue objeto de consideración y, por el contrario todo lo que se argumenta –que el embrión es persona y que él es la víctima, etc.– sólo persigue anular y ocultar sus derechos y su dignidad. La ironía infortunada o el estrabismo peligroso se trasluce en la imposición final de la medalla de la dignidad a la mujer violada, como trágico premio de consolación por continuar atada a un destino criminalmente impuesto desde afuera de su ser y cohonestado por el Estado, traduce un perjuicio que, lamentablemente, definió el sentido de la sentencia...”

“... Todos los derechos fundamentales, por definición, son inviolables. Cosa distinta es que deban ser objeto de interpretación y ponderación y que, en determinadas circunstancias, unos desplacen a otros, lo que no significa que los que resultan inaplicables o ven reducido su ámbito, por ello mismo, dejen de ser intangibles. El mismo derecho a la vida sufre limitaciones, y justamente para asegurarla. De otra manera, no se entendería la institución de la legítima defensa y los tipos penales que castigan la cobardía de los militares en servicio. La negativa de la Corte a efectuar, en este caso, una ponderación que tomara en cuenta las circunstancias del embarazo criminal ... anticipando sin argumentación válida el carácter absoluto del derecho a la vida y su prevalencia sobre la libertad y la dignidad de la mujer violada, acredita una vez más, el perjuicio que se había formado la mayoría...”

“... Si por ejemplo el legislador en lugar de conservar la causal de justificación de la legítima defensa en el caso de homicidio, la sanciona con una pena menor, es evidente que estaría sujetando a castigo una conducta que, de no realizarse, conduciría a la pérdida de la vida. En este caso, la Corte no debería mantener el tipo atenuado. La inconstitucionalidad de tipos atenuados, en estos eventos, necesariamente involucra la suspensión absoluta de su reproche penal. Toda desviación del legislador penal, respecto de la Constitución, debe ser invalidada...”

Más recientemente, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-647 de 2001, declaró exequible el parágrafo del artículo 124 del Código Penal (Ley 599 de 2000), que autoriza al juez para prescindir de la imposición de la pena cuando el embarazo se deba a circunstancias especiales y el aborto se realice en extraordinarias condiciones anormales de motivación, por cuanto corresponde al Congreso, en ejercicio de la facultad de configuración de los delitos y de las penas, señalar los casos en que la conducta se justifica o no es punible.

En importante Aclaración de Voto de cuatro magistrados a la citada Sentencia C-647 de 2001, se dice:

“Estimamos que la Rama Legislativa del Poder Público, en ejercicio de su potestad de configuración, puede castigar el aborto así como puede prescindir de la imposición de pena en algunas hipótesis en las cuales éste es realizado en nuestra sociedad”(subrayas fuera de texto). Sin embargo, la política criminal respecto de esta materia toca de manera directa con varios derechos constitucionales fundamentales y, por lo tanto, el legislador debe respetarlos a todos, no sólo a uno de ellos”.

“En efecto, el Congreso de la República no podría llegar al extremo de desproteger totalmente la vida permitiendo que en cualquier caso, aún después de que éste sea viable en la medida en que puede sobrevivir por fuera del vientre de la madre, el aborto pueda ser practicado libremente. La Constitución no sólo protege la vida de las personas sino también del feto, que no es un órgano de la mujer sino un ser en potencia que gradualmente se va conformando y a partir de cierto momento de la gestación alcanza la capacidad de sentir y, luego, otras capacidades y condiciones sin las cuales posteriormente no podría llegar a ser persona. El Estado tiene el deber de proteger la vida y puede escoger entre diversos instrumentos de política pública para hacerlo”³.

“Tampoco podría el legislador llegar al otro extremo de desconocer de manera absoluta el derecho a la dignidad humana, el derecho a la autonomía personal, el derecho a la intimidad y el derecho a la libertad

de conciencia, así como otros derechos de la mujer embarazada, como sus derechos a la vida, a la integridad, a la salud y a la igualdad. Si bien los derechos de la mujer no tienen por lo general la virtualidad de anular el deber de protección del ser en gestación, en ciertas circunstancias excepcionales –unas de las cuales son las señaladas en la norma demandada– no es constitucionalmente exigible dicho deber. Nadie, ni aún el órgano legislativo, tiene que requerirle a una mujer el cumplimiento de cargas que le imponen en un grado tan alto el sacrificio de valores vitales garantizados”.

“Entre los extremos arriba señalados, el legislador tiene un margen de configuración que le permite optar entre diversas alternativas de política criminal, siempre que no vulnere los derechos constitucionales...”

“En la norma acusada, el legislador decidió en materia de aborto dar un paso hacia la no imposición de la pena en ciertas circunstancias y condiciones. La Constitución le permite ir más lesos en esta dirección, pero no le señala una determinada forma de hacerlo(subrayas fuera de texto). No le compete a la Corte Constitucional imponer una manera ni unos objetivos para actuar en este sentido. Es al Congreso de la República, elegido popularmente y donde están representadas corrientes de opinión y grupos de distinta orientación filosófica, política y religiosa al que le corresponde escoger el momento, las condiciones y la forma de hacerlo dentro del respeto al pluralismo garantizado en la Constitución en un Estado no confesional(artículos 1° y 19 de la C.P)”.

“No obstante, el legislador penal debe escoger políticas y adoptar normas que ponderen razonablemente los derechos constitucionales en conflicto. Así, el legislador no puede desconocer que la mujer es un ser humano plenamente digno. Por lo tanto, debe tratarla como tal en lugar de convertirla en un simple instrumento de reproducción de la especie humana. El principio de la dignidad humana (artículo 1° de la C.P.) es gravemente vulnerado cuando una mujer es violada, artificialmente inseminada o es víctima de transferencia de óvulo fecundado no consentida. En estas situaciones, la mujer es instrumentalizada sea para satisfacer los impulsos del violador, los planes del inseminador o los deseos del interesado en la transferencia del óvulo. La dignidad de la mujer es subyugada por la fuerza necesaria para convertirla en objeto del que ejerce poder sobre ella. También se desconoce su dignidad como ser humano, cuando el legislador le impone a la mujer, igualmente contra su voluntad, servir de instrumento efectivamente útil para procrear”.

“El legislador tampoco puede desproteger el derecho a la intimidad de la mujer (artículo 15 C.P.). Este ampara diversas esferas privadas de una persona o familia a los cuales nadie, ni aún el Estado, puede ingresar sin el consentimiento del titular del derecho. No existe esfera más íntima que la delimitada por el propio cuerpo. Además, es difícil concebir una intromisión más severa en la intimidad que la penetración en el cuerpo de un ser humano sin su consentimiento. Eso es preci-

³ No viene al caso detenerse en la gama de alternativas posibles ni sobre las condiciones de constitucionalidad de cada una de las políticas públicas de protección de la vida que se reducen al ámbito penal. Varias democracias han ensayado distintas opciones con resultados diferentes según el contexto de cada país. No siempre la penalización absoluta produce los resultados esperados respecto de la protección de la vida ni la despenalización los efectos temidos en cuanto a desprotección de ese bien jurídico y derecho fundamental. Por ejemplo, en Chile donde la política de protección de la vida del feto se basa en una penalización absoluta las tasas de aborto clandestino son muy elevadas con la consecuente desprotección de la vida del feto y, por la clandestinidad, de la mujer que aborta en condiciones antitécnicas y antihigiénicas. En contraste, en Holanda donde la política pública de protección de la vida es la de la consejería explícita y oportuna sin la amenaza de la sanción penal pero con apoyo estatal en caso de que la mujer decida continuar su embarazo, la tasa de aborto es de las más bajas del mundo: 0,53 por cada 100 mujeres (Center for Reproductive Law and Policy, Página Web, Situación Legal del Aborto en el Mundo). En Colombia esta tasa es de 3.37 por cada 100 mujeres de 15 a 44 años (Alan Guttmacher Institute. *Aborto clandestino: una realidad latinoamericana* N.Y., 1994. p. 24); se practicaban más de 350.000 abortos por año en 1985 (Paxman, J., Rizo A., Brown, L. y Benson, J. *The Clandestine Epidemic: The Practice of Unsafe Abortion in Latin America* en *Studies in family planning*. Volumen 24, N° 4 de julio y agosto de 1993. p. 206).

samente lo que sucede cuando una mujer es violada, artificialmente inseminada o intervenida para implantarle un óvulo fecundado. Además, el acto de invasión y las consecuencias del mismo también afectan en grado sumo el derecho a la autonomía de la persona (artículo 16 de la C.P.). En el acto violento, la mujer es subordinada, contra su voluntad y por la fuerza”.

“(…)”.

“Adicionalmente, en algunas situaciones, el embarazo puede evolucionar de tal manera que pueda poner en peligro la vida física, la integridad personal o la salud de la mujer embarazada... Basta con subrayar, para este caso, que la vida física, la integridad personal y la salud de la mujer pueden verse seriamente amenazadas por problemas en el embarazo y que corren un mayor peligro cuando el aborto es practicado en condiciones clandestinas, generalmente sin el cumplimiento de los protocolos médicos y las reglas de higiene. Esa realidad social siempre es constitucionalmente relevante”.

En conclusión, como con tanta claridad expresa la Corte Constitucional, existen circunstancias especiales en las cuales entran en conflicto los derechos fundamentales de la gestante con los derechos del que está por nacer, conflicto ante el cual es necesario determinar la prevalencia de unos u otros, sin que ello signifique que el ordenamiento desproteja aquellos derechos, que en un momento dado son desplazados en el juicio de proporcionalidad. Los derechos del nasciturus no siempre prevalecen sobre el principio de la dignidad humana y sobre los derechos a la intimidad, a la autonomía de la persona, a la vida, a la libertad de conciencia, a la igualdad, a la integridad personal y a la salud de la mujer, que en muchos casos se pueden ver comprometidos por razón del embarazo.

El mismo principio de la dignidad de la persona humana y los mismos derechos fundamentales de la mujer permiten proponer la exclusión de la pena para la interrupción voluntaria del embarazo motivada por la existencia de malformaciones en el feto debidamente comprobadas.

En conclusión, el proyecto plantea que en los casos de embarazo fruto de acceso carnal o acto sexual no consentidos, abusivo, de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas, o cuando la evolución del embarazo pone en peligro la vida, la integridad personal o la salud de la madre, o cuando se comprueban malformaciones en el feto (en estas últimas hipótesis con apoyo en certificación médica), la interrupción voluntaria del mismo no constituye conducta punible.

Las anteriores son razones suficientes para solicitar al honorable Senado de la República impartir aprobación a este proyecto sobre protección de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, que consulta la realidad social del país y honra sus compromisos internacionales.

Piedad Córdoba Ruiz,
Senadora.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA

Tramitación de Leyes

Bogota, D. C., agosto 23 de 2002.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 58 de 2002 Senado, “por la cual se dictan normas sobre salud sexual y reproductiva”, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogota, D. C., agosto 23 de 2002.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Alfredo Ramos Botero.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

CONTENIDO

Gaceta número 350 - Viernes 23 de agosto de 2002	
SENADO DE LA REPUBLICA	
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	Págs.
Proyecto de Acto legislativo número 04 de 2002 Senado, por medio del cual se define el procedimiento para la elección de Contralor General, Departamental, Distrital y Municipal y se dictan otras disposiciones	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 54 de 2002 Senado, por la cual se establecen normas para la seguridad social integral de los conductores de taxis y se dictan otras disposiciones	4
Proyecto de ley número 55 de 2002 Senado, por la cual se reforma el artículo 274 del Código Penal	6
Proyecto de ley número 56 de 2002 Senado, por la cual se define el Sistema de Protección Social, se prevén algunos programas contra el riesgo del desempleo, se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales	7
Proyecto de ley número 57 de 2002 Senado, por la cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar la protección social	17
Proyecto de ley número 58 de 2002 Senado, por la cual se dictan normas sobre salud sexual y reproductiva	25