



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 931

Bogotá, D. C., jueves, 17 de septiembre de 2020

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 21 DE 2020 SENADO

*proyecto de acto legislativo que modifica el artículo 48 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005.*

Bogotá, D. C., septiembre de 2020

**Presidente**  
Senado de la República Ciudad  
Arturo Char

**Secretario General Senado de la República de Colombia**  
Gregorio Eljach Pacheco

Senado de la República de Colombia  
Ciudad

**Referencia: Radicación del "Proyecto de Acto Legislativo que modifica el artículo 48 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005"**

Radico ante usted el presente "Proyecto de Acto Legislativo que modifica el artículo 48 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005", con el que buscamos disminuir los riesgos de inequidad dentro del Régimen de Prima media con Prestación definida, en tanto el Estado no debería tener que garantizar pensiones que superen de forma exponencial los reconocimientos pensionales entregados a los demás afiliados y pensionados e incluye los principios fundantes de la OIT para establecer parámetros eficientes dentro de eventuales reformas pensionales o de protección a la vejez.

En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Acto Legislativo, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución. Por tal motivo, adjuntamos original vía correo electrónico en formato PDF y Word para que se dé cumplimiento a lo reglado en la ley 5 de 1992.

De los Honorables Congressistas,

ANGÉLICA LOZANO  
Senadora de la República  
Alianza Verde

FABIÁN DÍAZ PLATA  
Representante a la Cámara.

LEÓN FREDY MUÑOZ  
Representante a la Cámara.

ANTONIO SANGUINO PÁEZ  
Senador de la República  
Alianza Verde

JORGE LONDOÑO ULLOA  
Senador  
Partido de Alianza Verde

WILMER LEAL  
Representante a la Cámara






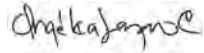










CATALINA ORTIZ LALINDE  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

JUANITA GOEBERTUS ESTRADA  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Victoria Sandino Simanca H.

VICTORIA SANDINO  
Senadora- Partido FARC

LUCIANO GRISALES LONDOÑO  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal - Quindío

 <p><b>JOSE LUIS CORREA LOPEZ</b> Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano</p>  <p><b>ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ</b> Representante a la Cámara Colombia Humana</p>  <p><b>MAURICIO TORO ORJUELA</b> Representante a la Cámara Alianza Verde</p>  <p><b>ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA</b> Senador de la República</p>  <p><b>Criselda Lobo Silva Senadora de la República</b> Partido FARC</p>	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO ___ DE 2020</b></p> <p style="text-align: center;">"Proyecto de Acto Legislativo que modifica el artículo 48 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005" * * *</p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de la República de Colombia</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> El presente Acto Legislativo tiene como objeto modificar el artículo 48 de la Constitución Política, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005.</p> <p><b>ARTÍCULO 2. MODIFICACIÓN:</b> Modificar el artículo 48 de la Constitución Política, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005, en el parágrafo 1o, el cual quedará así:</p> <p><b>"Parágrafo 1.</b> A partir de la entrada en vigencia de la presente modificación del Parágrafo 1. del Acto Legislativo 01 de 2005, no podrán causarse pensiones superiores a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública sin perjuicios del régimen de transición contenido en el siguiente párrafo que tiene como objetivo garantizar los derechos adquiridos y expectativas legítimas de quienes se encuentren cercanos a pensionarse".</p> <p><b>A partir de la fecha de promulgación del presente Acto Legislativo y por los primeros 5 años no podrán causarse pensiones superiores a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública, y a partir del 1o. de enero del sexto año posterior a la promulgación del presente Acto Legislativo, no podrán causarse pensiones superiores a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública".</b></p> <p><b>"Cualquier tipo de reforma al Sistema Pensional y a todo el sistema de protección a la vejez tendrá en cuenta los principios normativos de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, a saber: Equidad; La seguridad social como derecho humano; Solidaridad y financiamiento colectivo; Derecho a las prestaciones en virtud de la ley; No discriminación, igualdad de género; Transparencia y buena gestión financiera; Participación de los interlocutores sociales y consulta con otras partes interesadas; Suficiencia y previsibilidad; Sostenibilidad financiera, fiscal y económica".</b></p>
<p><b>ARTÍCULO 3. VIGENCIA.</b> La presente modificación rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p>De los Honorables Congressistas,</p>  <p><b>ANGÉLICA LOZANO</b> Senadora de la República Alianza Verde</p>  <p><b>FABIÁN DÍAZ PLATA</b> Representante a la Cámara.</p>  <p><b>LEÓN FREDY MUÑOZ</b> Representante a la Cámara.</p>  <p><b>ANTONIO SANGUINO PÁEZ</b> Senador de la República Alianza Verde</p>  <p><b>JORGE LONDOÑO ULLOA</b> Senador Partido de Alianza Verde</p>  <p><b>WILMER LEAL</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>CATALINA ORTIZ LALINDE</b> Representante a la Cámara Alianza Verde</p>  <p><b>JUANITA GOEBERTUS ESTRADA</b> Representante a la Cámara Alianza Verde</p>	 <p><b>VICTORIA SANDINO</b> Senadora- Partido FARC</p>  <p><b>LUCIANO GRISALES LONDOÑO</b> Representante a la Cámara Partido Liberal - Quindío</p>  <p><b>JOSE LUIS CORREA LOPEZ</b> Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano</p>  <p><b>ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ</b> Representante a la Cámara Colombia Humana</p>  <p><b>MAURICIO TORO ORJUELA</b> Representante a la Cámara Alianza Verde</p>  <p><b>JULIAN GALLO CUBILLOS</b> Senador partido-FARC</p>  <p><b>ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA</b> Senador de la República</p>  <p><b>Criselda Lobo Silva Senadora de la República</b> Partido FARC</p>

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO DE 2020**

“Proyecto de Acto Legislativo que modifica el artículo 48 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005”

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El sistema pensional colombiano es ineficiente porque no tienen cobertura amplia para la población a la que se dirige, la mayoría de los adultos mayores no tienen pensión, y los que se encuentran cubiertos arrastran problemas de sostenibilidad en todos los regímenes existentes. El sistema en general es inequitativo por la cantidad de subsidios explícitos o implícitos que posee, y por los altos costos que deben asumir en el régimen privado los pensionados y afiliados, que se traducen en reconocimientos de pensiones bastante bajos.

La vejez, invalidez y la muerte son los tres tipos de riesgo que asegura el sistema pensional, y dada la baja eficiencia del sistema actual, a la fecha el debate se ubica en la imperiosa necesidad de lograr un sistema integral de protección a la vejez con una amplia y equitativa cobertura, sin embargo, advertimos que para ello es imperativo incluir preceptos claros dentro de la Constitución Política para evitar que se envíen mensajes erróneos en materia pensional o se sigan imponiendo reformas parciales e ineficientes, con el objetivo de materializar los principios que ya estaban en la constitución de 1991 pero que no fueron discriminados, ni delimitados de forma específica y con los cuales se ayudarían a allanar el camino para una real protección a la vejez.

En ese sentido, la reforma se divide en dos modificaciones, una, la corrección y disminución de los topes pensionales existentes, y la otra, consistente en la inclusión de los parámetros y determinantes que deberán guiar y respetar cualquier tipo de reforma al sistema de protección a la vejez, acorde con las experiencias internacionales y las normativas de la Organización Internacional del Trabajo. Lo anterior teniendo en cuenta que parte de los fracasos del sistema pensional se derivaron de la falta de criterios orientadores, y la inexistencia de un examen integral de la toda la problemática, máxime si tenemos en cuenta que la pandemia develó la grave situación de la población mayor y su alto grado de falta de protección.

**1. DE LOS TOPES PENSIONALES.**

Ahora bien, si bien es cierto que la solución de fondo a la falta de protección a la vejez requiere de una reingeniería de todo el sistema, también lo es que la solución no se encuentra inventada y la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez, encargada de construirla parece desconocer la situación de nuestro país y la alarmante desigualdad existente, por ello estamos a tiempo de re direccionar la construcción y evitar una catástrofe financiera.

“este gobierno demostró su interés en una sola de las dos dimensiones que tienen que abordarse en toda política de protección para la vejez. Se concentró en plantear alternativas para aumentar la cobertura pasiva del sistema, es decir, en crecer la proporción de adultos mayores con algunos ingresos al final de su vida productiva. Vale decir que no se habla de pensión. Más grave aún, ha ignorado la cobertura activa que se refiere a los trabajadores afiliados a un sistema de pensiones. Hoy el 68% de los colombianos que trabajan no puede

construir una pensión y el 69% de los adultos mayores no tienen pensión de vejez (López M. et al. 2019)”<sup>1</sup>.

La visión de la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez es tan poco integral que a la fecha no existen cálculos que respalden su enfoque, donde no solamente se omite estudiar la problemática de los regímenes especiales y de excepción, sino que llama la atención que no se realiza una sola crítica al Régimen de Ahorro individual con solidaridad -RAIS, cuando es un hecho notorio que el mismo a la fecha arrastra múltiples ineficiencias como todo el sistema pensional. Con el agravante de crear falsos dilemas para enfocar su estudio.



Los subsidios pensionales actuales empujaron la distribución del ingreso en Colombia porque son altamente regresivos.



Fuente: Comisión de Reforma de Protección a la Vejez: “Elementos para una verdadera protección a la vejez”

En efecto, aunque estamos de acuerdo en que el Sistema de Prima Media con Prestación Definida posee varias ineficiencias, presentar la eliminación de los altos subsidios como la solución y el problema estructural en el sistema pensional es impreciso, parece bastante alejado de la realidad en tanto la población con ingresos altos es baja y los subsidios se enfocan en el salario mínimo. Llama la atención que la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez afirme: “y tampoco se trata de gastar menos. Es necesario tener un gasto más eficiente enfocado en los más vulnerables”, presentando los denominados subsidios a las pensiones altas como la solución, cuando no solamente no se analizó a las AFP quienes poseen la mayor cantidad de afiliados, sino que tampoco reseña los diferentes regímenes especiales que no se encuentran ni en Colpensiones ni en las AFP, y que también se nutran con recursos públicos.

“La pandemia ha exacerbado la difícil situación de estos grupos de individuos. La pobreza de la población de mayor edad ya era muy superior al promedio del país, 45% frente al 27%, y hay evidencias de que su situación especialmente en los sectores de ingresos medios y bajos se ha agravado seriamente”<sup>2</sup>. En consecuencia, la pandemia llegó, pero los problemas venían de antes y si queremos que las cosas cambien debemos evitar cometer los mismos errores que se condensan en examinar parcialmente el sistema, no aprender de los fracasos del fortalecimiento de los sistemas de

<sup>1</sup> López, Cecilia. Parches y no reforma pensional. Portafolio. Consultada en: <https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-lopez-montano/parches-y-no-reforma-pensional-analisis-cecilia-lopez-montano-542291>.

<sup>2</sup> Ibid. López, Cecilia.

ahorro individual como en el caso de Chile y lo más grave aumentar cobertura sustentada en subsidios sin suficiencia financiera.

Es necesario no desviar la atención en falsos dilemas y construir una mejor cobertura a la vejez de cara a la ciudadanía no por parches pero para ello como lo advierte de forma muy acertada Cecilia López “se requiere un esfuerzo de análisis muy exhaustivo que debería comenzar de inmediato”<sup>3</sup> porque a la fecha no existen cálculos que partan de actuarios, donde se demuestre cuál es la mejor fórmula para reestructurar el fracaso en el sistema pensional, que no puede caer en extremismos, en tanto en un país con un nivel tan alto de desempleo, no puede pretenderse que la pensión sea el producto del ahorro individual, ni se puede pretender que se conserven ineficiencias en el nivel público que nos lleven a hacerlo insostenible.

Es necesario que pensemos en un sistema pensional integral que no parta únicamente del criterio de sostenible, en tanto el fracaso de las políticas sociales se reflejan en la desprotección a la vejez “nuestro sistema pensional está en una situación crítica y se asemeja más a la de algunos países centroamericanos que a sus pares en Suramérica. Y esto antes del inmenso impacto negativo de la pandemia sobre estos dos sectores de la población”<sup>4</sup>. La protección a la vejez tiene esencialmente una función social y eso no puede ignorarse, sin que con ello queramos señalar que es admisible dejar de lado la razonabilidad en materia sostenibilidad financiera y el olvidado, pero también importante, criterio de suficiencia financiera, en tanto de nada sirve aumentar coberturas con montos ínfimos que en nada solucionan el problema estructural, y que por el contrario aumentan la ineficiencia en el manejo de los recursos.

El presente proyecto de reforma no pretende lograr la reforma estructural en materia de protección a la vejez que tenemos en mora pero sí pretende poner en la discusión actual, cuál es la real problemática y demostrar que lejos estamos de entrar en la discusión del problema de fondo, solucionando una de las ineficiencias del sistema de Régimen de Prima Media con Prestación definida y de la entrega de recursos públicos para financiar pensiones altas, con el único objetivo de demostrar que en la disminución de los topes pensionales no se encuentra la solución estructural a la falta de cobertura de protección a la vejez, dado que por ejemplo la mayor parte de los pensionados de Colpensiones, se encuentran entre uno y dos salarios mínimos, sin embargo, es clave enviar un mensaje de austeridad y equidad social para ese pequeño porcentaje de personas con altos ingresos, dado que reciben una tasa de reemplazo superior para que contribuyan de forma más efectiva al sistema de reparto donde todos ponen.

**1.1 De los falsos dilemas**

**Caso Colpensiones.**

Colpensiones es la principal administradora del Régimen de Prima media con Prestación definida a 31 de diciembre de 2019 antes de la pandemia contaba con un número de 6.870.364 de personas afiliados. La relación de los afiliados se presenta a continuación:

<sup>3</sup> Ibid. López, Cecilia.

<sup>4</sup> Ibid. López, Cecilia.

Año	Afiliados(mujeres)	Afiliados(hombres)
2019	3.167.045	3.703.319
2018	3.086.000	3.639.017
2017	3.070.184	3.487.009
2016	3.010.228	3.428.853
2015	2.937.410	3.378.762

Fuente: Información estadística Circular 040 Superintendencia Dirección de Prospectiva y Estudios  
Fuente: Respuesta a derecho de petición Colpensiones 31 de enero de 2020

Lo anterior contrasta con el número de afiliados por AFP privadas que representan un total 16.462.816 de personas afiliadas:

1. “Sírvase informar con cuántos afiliados cuenta cada fondo privado de pensiones, discriminando hombres y mujeres año por año en los periodos de 2015 a 2020, siguiendo términos”:

Año	Colpensiones		Empresas		AFP		Coberturas	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2015	3.305.867	2.218.276	4.272.673	3.365.263	45.773	54.178	209.263	1.071.862
2016	3.193.021	2.390.800	4.390.201	3.340.000	48.009	56.281	208.344	1.000.843
2017	3.060.258	2.391.008	4.309.218	3.538.007	48.009	56.282	209.291	1.116.918
2018	3.134.511	2.308.808	4.317.000	3.705.007	56.122	62.252	208.819	1.127.044
2019	3.275.200	2.424.000	4.458.391	4.107.411	56.888	66.422	208.808	1.140.281

Fuente: Respuesta a derecho de petición Asofondos 07 de febrero de 2020

De donde se colige que el músculo financiero del sistema privado es mucho mayor al del sistema público, lo cual resulta paradójico si tenemos en cuenta adicionalmente los altos costos administrativos del sistema privado, y que el sistema público pensióna más y con mejores tasas de reemplazo, lo que claramente muestra una narrativa mucho más de fondo que el simple tope pensional<sup>5</sup>, máxime si tenemos en cuenta que en Colombia prácticamente el 1% de la población se puede catalogar con ingresos altos, es decir, posee valores superiores al valor del percentil de ingresos 99, medido en la Gran Encuesta integrada de Hogares del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – Dane. Este 1% para el 2018, se ubica en ingresos superiores de alrededor de \$13.000.000 millones de pesos.

Escala de ingreso mensual (PROMEDIO)	Subsidio	Afiliados más altos ingresos, beneficiarios, bonos extras, etc.
25	170.000	\$700.000
50	180.000	\$1.389.613
75	\$1.000.000	\$2.322.121
90	\$2.000.000	\$4.468.131
95	\$3.000.000	\$7.392.000
96	\$3.600.000	\$8.476.978
97	\$4.000.000	\$9.495.000
98	\$4.800.000	\$10.800.000
99	\$6.700.000	\$11.800.000

Fuente: Cálculos propios con la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE de junio de 2018

<sup>5</sup> El RAIS no solamente tiene mayor número de afiliados sino el mayor número de afiliados activos, entendiendo por afiliados activos a todos aquellos que cotizaron al menos una vez en el semestre, sin que ello signifique que se cumplirán todos los requisitos para lograr la pensión. De manera que las AFP reciben mayor flujo de caja para invertir en el mercado y pagar sus gastos de administración producto del mayor número de afiliados que poseen frente a Colpensiones que tiene menos afiliados, pero paga más pensiones”. Intervención ante la Corte Constitucional de Angélica Lozano frente al Decreto 558 de 2020.

Nótese como solo un porcentaje muy bajo de la población colombiana obtiene ingresos por encima de la media.

Escala de ingreso salarial percentil	2018	2019	2020
Proyección incremento SMML		5,87%	6%
25	781.242	827.116	877.803
50	800.000	846.975	898.880
75	1.200.000	1.270.463	1.348.320
90	2.000.000	2.117.438	2.247.200
95	3.200.000	3.387.901	3.595.520
96	3.600.000	3.811.388	4.044.960
97	4.000.000	4.234.876	4.494.400
98	4.830.000	5.113.813	5.426.988
99	6.700.000	7.093.417	7.528.120

Cálculos propios.

En efecto, al proyectar la suma de percentil por ingreso logramos determinar que no hemos cambiado en nada, que la gran mayoría de colombianos poseen ingresos bajos. Por otro lado, y fundados en Gasto totales mensuales, según deciles por Ingreso total mensual de las Unidades de gasto, llegamos a la misma conclusión, pocos poseen ingresos altos para si quiera contemplar pensiones altas:

Deciles de hogares	Total de hogares (miles)	Ingreso total (millones \$)	Gasto total (millones \$)
Total nacional	14.350	32.297.036	27.396.886
Decil 1	1.435	375.208	942.537
Decil 2	1.435	829.809	1.180.934
Decil 3	1.435	1.168.076	1.449.111
Decil 4	1.435	1.484.139	1.667.464
Decil 5	1.435	1.833.088	1.909.837
Decil 6	1.435	2.275.461	2.213.216
Decil 7	1.435	2.842.336	2.558.054
Decil 8	1.435	3.650.875	3.086.691
Decil 9	1.435	5.107.886	3.967.374
Decil 10	1.436	12.730.159	8.421.667

Fuente: DANE.

En concordancia con lo anteriormente manifestado, es pertinente pasar a determinar el número de pensionados que posee Colpensiones para posteriormente pasar a analizar, el número de pensionados que se podrían encasillarse como de ingresos altos, de manera que con corte a 31 de diciembre de 2019 se tenían los siguientes pensionados por modalidad de cobertura:

Año	Pensionados (mujeres)	Pensionados (hombres)	Pensionados Invalidez (acumulados)	Pensionados Vejez (acumulados)	Pensionados Muerte (acumulados)	Indemnizaciones sustitutivas (cifras por año)
2019	773.350	607.627	72.269	996.375	313.333	120.598
2018	743.625	585.361	70.489	956.013	302.484	104.872
2017	717.449	566.729	66.241	924.874	291.063	105.813
2016	691.584	549.072	62.413	898.230	280.013	83.545
2015	668.923	541.854	67.087	868.623	264.947	88.789

Fuente: Circular 040 Superfinanciera - plano 600 Dirección de Prospectiva y Estudios

Fuente: Respuesta a derecho de petición Colpensiones 31 de enero de 2020 (Estas son cifras entregadas por Colpensiones, de manera que las discordancias entre los diferentes datos entregados por la entidad corresponden a discrepancias o diferencias al interior de la misma)

Es pertinente manifestar que, pese a que se observa un mayor número de pensionadas mujeres, ello no se debe a la mejor cobertura para las mujeres, sino a que, en este caso, se suman las pensiones reconocidas bajo el riesgo de vejez y las que proviene de una sustitución pensional o pensión de sobreviviente.

Luego del señalado examen, vale la pena traer a colación el porcentaje de población que posee pensiones altas, denominadas mega pensiones, solamente en el caso de Colpensiones, porque es pertinente manifestar que existen otros regímenes que se financian con recursos públicos que no se encuentran en Colpensiones, y que no se entiende porque nunca son examinados por la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez, y parecen no ser nombrados en los análisis del Ministerio del Trabajo y de Hacienda.

Rango en Salarios Mínimos	hombres	mujeres
Igual a 1 SMMLV	265.043	455.646
> 1 <= 2 SMMLV	170.008	172.408
> 2 <= 3 SMMLV	99.833	68.154
> 3 <= 4 SMMLV	34.785	31.324
> 4 <= 5 SMMLV	20.027	16.174
> 5 <= 6 SMMLV	12.923	9.612
> 6 <= 7 SMMLV	9.040	6.124
> 7 <= 8 SMMLV	6.482	4.215
> 8 <= 9 SMMLV	4.606	2.763
> 9 <= 10 SMMLV	3.270	1.887
> 10 <= 11 SMMLV	2.609	1.373
> 11 <= 12 SMMLV	2.210	1.092
> 12 <= 13 SMMLV	1.800	720
> 13 <= 14 SMMLV	1.332	564
> 14 <= 15 SMMLV	1.136	393
> 15 <= 16 SMMLV	894	284
> 16 <= 17 SMMLV	600	269
> 17 <= 18 SMMLV	362	169
> 18 <= 19 SMMLV	305	78
> 19 <= 20 SMMLV	249	67
> 20 <= 21 SMMLV	38	32
> 21 <= 22 SMMLV	29	24
> 22 <= 23 SMMLV	55	44
> 23 <= 25 SMMLV	32	29
Igual a 25 SMMLV	50	24

Fuente: Circular 040 Superfinanciera - plano 600 Dirección de Prospectiva y Estudios

(Estas son cifras entregadas por Colpensiones de manera que las discordancias entre los diferentes datos entregados por la entidad corresponden a discrepancias o diferencias al interior de la misma)

En consecuencia, es clave tener presente que las pensiones del orden de los 25 salario mínimos legales mensuales vigentes sólo equivale a 0,005 %, y las pensiones mayores a 20 SMMLV tan sólo equivalen al 0,026% del total de los pensionados. En efecto, la mayor parte de los pensionados se ubica en 1 SMMLV con un total del 52,19% lo cual confirma no solamente el bajo nivel de ingreso de los colombianos sino la alta informalidad, en tanto pocos logran tan siquiera llegar a esta instancia. Por otro lado, un 46,23% se ubican sus pensiones entre más de 1 SMMLV y 9 SMMLV, circunstancia que llama la atención frente a las bajas tasas de reemplazo de las pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad, sin poder afirmar que 9 SMMLV equivalga a un ingreso de un alto funcionario del Estado.

1.2 Fundamento jurídico

Ahora bien, en el presente acápite se pretende hacer la citación textual de referentes jurisprudenciales con el objetivo de esclarecer la viabilidad jurídica de la medida tomada. La imposición de límites máximos o toques de las mesadas pensionales no es un asunto novedoso en nuestro sistema jurídico.

La Ley 4ª de 1976, que reguló el sistema de pensiones del extinto Instituto de Seguros Sociales –ISS hoy Colpensiones, estableció un valor máximo de 22 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Concretamente en su artículo 2º:

“Artículo 2º.- Las pensiones a que se refiere el Artículo anterior no podrán ser inferiores al salario mínimo mensual más alto, ni superiores a 22 veces este mismo salario.”

En su momento la Corte Constitucional en sentencia C- 155 de 1997, al revisar la constitucionalidad de esta disposición, precisó que “el legislador tiene libertad para determinar el monto y los alcances de los recursos a fin de lograr el mejor uso de los mismos, en un sistema solidario de seguridad social; es perfectamente legítimo que, la ley conceda un límite mínimo o máximo al monto de la pensión, si con ello se pretende administrar recursos limitados”<sup>6</sup>.

En “este orden de ideas, el monto de la pensión es un criterio relevante de diferenciación, por lo cual la Corte considera que la ley puede perfectamente, distinguir entre grupos de pensionados, pues no todos reciben la misma mesada, porque sus situaciones jurídicas son diferentes. La situación económica y material de quienes perciben una pensión en esta materia no es la misma en virtud de la diversidad de regímenes jurídicos superpuestos”<sup>7</sup>.

De igual forma, el artículo 2º de la Ley 71 de 1988 estableció que “ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual, ni exceder de quince (15) veces dicho salario; salvo lo previsto en convenciones colectivas, pactos colectivos y laudos arbitrales.” (Resaltado fuera de texto). Y, finalmente, la Ley 100 de 1993 realizó una referencia a los toques, en su artículo 18, donde señaló: “El límite de la base de cotización será de (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado”.

Nótese como a medida que evoluciona el sistema, se modifican sus componentes, sin que ello implique un cambio estructural, en ese sentido, se produjo una reforma con el objeto de aumentar la BASE DE COTIZACIÓN en pensiones. El artículo 5º de la Ley 797 de 2003, fijó el tope en 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes, de la siguiente manera:

“Artículo 5o. El inciso 4 y parágrafo del artículo 18 de la Ley 100 de 1993 quedarán así: Artículo 18. Base de Cotización. La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.

<sup>6</sup> Corte Constitucional sentencia C- 155 de 1997. MP: FABIO MORON DIAZ. Declarar EXEQUIBLES las expresiones acusadas del artículo 2 de la Ley 4 de 1976: “ni superiores a 22 veces este mismo salario” y el artículo 2 de la Ley 71 de 1988: “ni exceder de quince veces dicho salario, salvo lo previsto en convenciones colectivas, pactos colectivos y laudos arbitrales”, así como el “Parágrafo. El límite máximo de las pensiones sólo será aplicable a las que se causen a partir de la vigencia de esta ley”

<sup>7</sup> C- 155 de 1997. MP: FABIO MORON DIAZ.

El salario base de cotización para los trabajadores particulares, será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo.  
El salario mensual base de cotización para los servidores del sector público, será el que señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4a. de 1992.  
El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes la base de cotización será reglamentada por el gobierno nacional y podrá ser hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales.”

Posteriormente, la Corte Constitucional en sentencia C-1054 de 2004<sup>8</sup> consideró constitucional la anterior modificación, reivindicó el amplio margen de configuración del legislador para las mesadas pensionales y sus componentes en cotización:

“De todo lo anterior puede concluirse que las limitaciones al derecho a la igualdad y al principio de solidaridad introducidas por la norma acusada son proporcionales y entran en el ámbito de la libre configuración legislativa del Congreso de la República, por lo cual no desconocen la Constitución.”

Sin embargo, el mismo constituyente le arrebató la discrecionalidad al legislador con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2005 que le añadió el parágrafo primero al artículo 48 de la Constitución Política en el que se estableció que no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública.

De modo que, a pesar de la libre determinación del legislador, la única manera de modificar los límites máximos o toques de las pensiones es mediante una reforma de tipo constitucional. Ese límite de 25 salarios mínimos ha sido permanentemente reiterado por la Corte Constitucional incluso hasta la actualidad, siendo el precedente más importante la sentencia C-258 de 2013, consideró la Corte Constitucional que dicha orden es imperativa y categórica, y cobija a todas las prestaciones reconocidas incluidas las de los Congresistas y Magistrados de las Altas Cortes, pues, como lo explicó la Corte, el Acto Legislativo 01 de 2005 tuvo como propósito limitar y reducir los subsidios que el Estado destina a la financiación de las pensiones más altas, muchas de ellas originadas en los regímenes pensionales especiales vigentes antes de la expedición de la Ley 100 de 1993.

La decisión del constituyente, en todo caso, debe tener en cuenta los demás principios de nuestro ordenamiento jurídico. La Corte Constitucional ha sido constante y reiterativa en la viabilidad de establecer toques pensionales en el marco jurídico del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones. Recientemente la sentencia T- 360 de 2018<sup>9</sup> consideró que:

“El tope de las mesadas pensionales en el ordenamiento jurídico colombiano es una limitación impuesta en beneficio de la igualdad, sostenibilidad financiera, el interés mayoritario y la distribución equitativa de los recursos limitados del Sistema de Seguridad Social. Por consiguiente, la existencia de regímenes especiales no implica per se que las mesadas pensionales adquiridas bajo estos sean ilimitadas, en desmedro de las personas menos favorecidas económicamente y del alcance de la cobertura del

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 1054 de 2004. MP: Marco Gerardo Morroy Gabra.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia T- 360 de 2018. MP: Antonio José Lizarazo Ocampo.



**Sistema. En esa medida, en el ordenamiento jurídico colombiano se han dispuesto diferentes topes a esta prestación.”**

Sin embargo, cualquier decisión que tome el constituyente en el sentido de reducir los topes máximos o límites debe tener en cuenta aquellas situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de un determinado régimen jurídico, e incluso en algunas ocasiones deben ser tenidas en cuenta aquellas situaciones que estén próximas a consolidarse.

La Corte Constitucional ha diferenciado entre derechos adquiridos y meras expectativas. Para esta Alta Corporación los derechos adquiridos son:

*“...aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una Ley y, que por lo mismo, han instituido en favor de sus titulares un derecho subjetivo que debe ser respetado frente a Leyes posteriores que no puede afectar lo legítimamente obtenido al amparo de una Ley anterior. Presuponen la consolidación de una serie de condiciones contempladas en la Ley, que permiten a su titular exigir el derecho en cualquier momento.”<sup>10</sup>*

Mientras que las meras expectativas consisten en:

*“...probabilidades de adquisición futura de un derecho que, por no haberse consolidado, pueden ser reguladas por el Legislador, con sujeción a parámetros de justicia y de equidad. En las meras expectativas, resulta probable que los presupuestos lleguen a consolidarse en el futuro.”<sup>11</sup>*

De lo anterior puede concluirse que el legislador y el constituyente están obligados a respetar aquellos derechos ya adquiridos en vigencia de un determinado régimen jurídico y, por el contrario, **tratándose de meras expectativas estas sí pueden ser reguladas, aunque impliquen erosionar las probabilidades o esperanzas que alguna persona tenía de obtener algún día un derecho, si la normatividad modificada hubiera permanecido inalterada.** No obstante, la Corte Constitucional ha hecho el reconocimiento de una categoría intermedia denominada expectativa legítima. Dicha categoría adquiere una crasa importancia pues les ha otorgado una protección constitucional reforzada, obligando al legislador y al constituyente a establecer regímenes de transición con el objeto de protegerlas. En concreto la sentencia C-789 de 2002:

*“La creación de un régimen de transición constituye entonces un mecanismo de protección para que los cambios producidos por un tránsito legislativo no afecten desmesuradamente a quienes, si bien no han adquirido el derecho a la pensión, por no haber cumplido los requisitos para ello, tienen una expectativa legítima de adquirir ese derecho, por estar próximos a cumplir los requisitos para pensionarse, en el momento del tránsito legislativo.*

*En reiteradas ocasiones esta Corporación se ha pronunciado de manera general sobre el significado y el alcance de la protección constitucional a los derechos adquiridos y sobre las diferencias con la protección que reciben las expectativas legítimas”<sup>12</sup>*

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 242 de 2009. MP: Mauricio González Cuervo.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 242 de 2009. MP: Mauricio González Cuervo

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 789 de 2002. MP: Rodrigo Escobar Gil

De modo que, el legislador o el constituyente está obligado a respetar y considerar las expectativas legítimas de quienes *“aspiran a pensionarse bajo un régimen determinado, deben ser objeto de alguna consideración protectora por el legislador y no pueden ser modificadas de una manera arbitraria por parte de este en contraposición a la confianza legítima de los ciudadanos”<sup>13</sup>.*

Esta protección consiste en el establecimiento de “regímenes de transición como mecanismo de protección respecto a las expectativas legítimas, por cuanto no pueden modificarse arbitrariamente. Igualmente, en atención a los valores constitucionales del trabajo y la justicia (Preámbulo de la Constitución y su artículo 1°), el principio de la confianza legítima, la protección especial que la Carta le otorga a los trabajadores, en especial lo dispuesto en el artículo 53 Superior y en cumplimiento de los fines esenciales del Estado, en cuanto al hecho de garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución (artículo 2° Superior), se han de proteger los derechos de los trabajadores, respetando la supervivencia de aquellas normas especiales por medio de las cuales ellos pueden ver en principio consolidada su situación jurídica”<sup>14</sup>.

La anterior recopilación es clave, en tanto la jurisprudencia viene evolucionando en la materia pasando de una primera tesis centrada en la prohibición de no retroceso como una “mera expectativa” a una segunda que se centra en el principio de no regresividad como una regla absoluta para pasar a una tercera tesis cuyo eje se centra en la prohibición de retroceso como el reconocimiento de unas expectativas legítimamente protegidas que prima facie deben ser respetadas<sup>15</sup>. Finalmente, la CCC ha tendido a desarrollar una tesis intermedia, según la cual, las medidas regresivas se encuentran en principio prohibidas, por lo cual deben presumirse inconstitucionales; pero si las autoridades logran justificar la necesidad de dichas medidas para alcanzar objetivos constitucionales imperiosos, entonces los retrocesos pueden ser constitucionalmente admisibles<sup>16</sup>.

“Una buena forma de sintetizar esas variaciones jurisprudenciales es mediante el esquema de presentación propuesto por el colega Diego López, quien plantea que es posible graficar la evolución jurisprudencial”<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-428 de 2009. MP: Mauricio González Cuervo

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-662 de 2011. MP: Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>15</sup> Guarinzo Diana; Uprimny Rodrigo. ¿Es posible una dogmática adecuada sobre la prohibición de regresividad?. Un enfoque desde la jurisprudencia constitucional colombiana.

<sup>16</sup> GUARNIZO; UPRIMNY. Op. Cit. ., p.15.

<sup>17</sup> Ibid. p.15.



Fuente: Guarinzo Diana; Uprimny Rodrigo. ¿Es posible una dogmática adecuada sobre la prohibición de regresividad?. Un enfoque desde la jurisprudencia constitucional colombiana.

La doctrina dominante es la tesis intermedia, “según la cual, las medidas regresivas se presumen inconstitucionales pero pueden ser justificadas, si las autoridades discuten abiertamente su necesidad y muestran que ellas son necesarias para alcanzar objetivos imperiosos”<sup>18</sup>

“Esa labor ha llevado a la CCC a innovar doctrinariamente en este campo, proponiendo nuevos conceptos –como los de las expectativas legítimas– o herramientas metodológicas específicas, como sus reflexiones sobre los “tests” que deben ser aplicados para determinar si hubo o no un retroceso injustificado”<sup>19</sup>. En conclusión, la modificación de los topes máximos de las mesadas pensionales es una actuación legítima del Estado y máxime si con la propuesta realizada se respetarán principios tales como la proporcionalidad, la razonabilidad, la equidad, la justicia pensional y la sostenibilidad financiera, en tanto su interpretación recoge el respeto por los conceptos recapitulados y establece límites razonables más en época de pandemia y de post. Pandemia

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid. p.25.

**2. DE LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

“La protección social cumple un rol protagónico en las sociedades contemporáneas en materia de inclusión y cohesión social, y en la reducción de la pobreza y de las disparidades sociales”<sup>20</sup> “... Por esta razón, la protección social está en el centro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y ocupa una atención creciente de Gobiernos y actores sociales”<sup>21</sup>. Las funciones de la seguridad social se sintetizan en garantizar la generación de ingresos de una forma digna sin que se pierda el poder adquisitivo.

Pablo Casalf especialista en seguridad social de la OIT, nos recuerda que las “pensiones, se desenvuelven en el marco de **tres objetivos: cobertura, suficiencia, y sostenibilidad**, (resaltado fuera de texto) criterios que parecen ser omitidos en las reformas parciales y poco estructurales que se vienen realizando, incluyendo la ley 100 de 1993.

En efecto, “nuestro sistema pensional está en una situación crítica y se asemeja más a la de algunos países centroamericanos que a sus pares en Suramérica. Y esto antes del inmenso impacto negativo de la pandemia sobre estos dos sectores de la población”<sup>22</sup>.

De continuar con visiones parciales y limitadas nos convertiremos en un país con un sistema insostenible a largo plazo, por la suma de factores entre ellos que nunca se corrigió la falta de equidad dentro de algunos integrantes del sistema pensional o porque redujimos el problema a desligar al Estado de la función social propia de los sistemas de protección social, lógica que no tiene ningún sentido en una país con la informalidad creciendo de forma exponencial, altas tasas de desempleo y una terrible desigualdad que se encontraban enquistadas desde antes de la pandemia, y ahora con su llegada nos dejan ver lo precario y poco estructurado de nuestro sistema que desconoce el mercado laboral y funciona con piezas inconexas que parecen no comunicarse entre sí, representadas en los regímenes especiales, exceptuados, de excepción, el Régimen de Prima Media con Prestación definida y el Régimen de ahorro individual con solidaridad.

En América Latina existe una tendencia hacia el envejecimiento de la población bastante considerable, y Colombia no es la excepción, de manera que dejar al azar el sistema pensional y a lo que cada ciudadano ahorro en el futuro se puede traducir en un costo inmenso en materia de salud y asistencia social.

<sup>20</sup> Bertranou, Fabio; y Pablo Casalf. 2018. “Transición a La Formalidad Y Protección Social.” En Políticas De Formalización En América Latina. Avances Y Desafíos. Primera ed., José Manuel Salazar-Xirinachs y Juan Chacaltana (Eds.), ch. 6: 171-194. Lima: ILO. p. 172.

<sup>21</sup> Ibid. p. 172. OIT (2017a), CEPAL (2017a) y OCDE (2017).

<sup>22</sup> López, Cecilia. Parches y no reforma pensional. Portalfo. Consultado en: <https://www.portalfo.co/opinion/cecilia-lopez-montano/parches-y-no-reforma-pensional-analisis-cecilia-lopez-montano-542291>.

La población de 60 años o más, presenta un aumento de 53,5% con respecto a CG 2005.  
La población de 65 años o más, presenta un aumento de 50,1% con respecto a CG 2005.

Tabla 3. Colombia. Proporción de población censada adulta mayor. 2005 y 2018pr

Rango de edad	Censo	Población			Variación porcentual		
		Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
50+	CNPV 2018 <sup>pr</sup>	12,3%	14,3%	13,4%	49,8%	56,7%	53,5%
	CG 2005	8,4%	9,5%	9,0%			
65+	CNPV 2018 <sup>pr</sup>	8,4%	9,9%	9,2%	46,9%	52,7%	50,1%
	CG 2005	5,8%	6,0%	6,3%			

Fuente: DANE - Censo General 2005 y Resultados preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Con corte a noviembre de 2018. Pr: preliminar.

Acorde con las proyecciones de población por sexo y edades simples desde 57 hasta 80 años o más, a nivel nacional, periodo 2005-2020 desarrolladas por el DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, se presenta un aumento considerable en la población mayor en Colombia:

Edad	Hombres					Mujeres				
	2005	2010	2015	2020	2025	2005	2010	2015	2020	2025
57	345.045	374.113	393.552	423.721	453.222	367.600	397.331	427.110	456.911	486.822
58	311.130	334.152	354.174	374.196	394.218	331.481	351.503	371.525	391.547	411.569
59	277.215	297.237	317.259	337.281	357.303	297.316	317.338	337.360	357.382	377.404
60	243.300	263.322	283.344	303.366	323.388	263.401	283.423	303.445	323.467	343.489
61	209.385	229.407	249.429	269.451	289.473	229.486	249.508	269.530	289.552	309.574
62	175.470	195.492	215.514	235.536	255.558	195.571	215.593	235.615	255.637	275.659
63	141.555	161.577	181.599	201.621	221.643	161.656	181.678	201.700	221.722	241.744
64	107.640	127.662	147.684	167.706	187.728	127.741	147.763	167.785	187.807	207.829
65	73.725	93.747	113.769	133.791	153.813	93.826	113.848	133.870	153.892	173.914
66	39.810	59.832	79.854	99.876	119.898	59.911	79.933	99.955	119.977	139.999
67	25.895	45.917	65.939	85.961	105.983	45.996	65.998	85.999	105.999	125.999
68	11.980	31.992	51.994	71.996	91.998	31.996	51.998	71.999	91.999	111.999
69	6.995	21.997	41.999	61.999	81.999	21.999	41.999	61.999	81.999	101.999
70	3.995	11.997	21.999	31.999	41.999	11.999	21.999	31.999	41.999	51.999
71	1.995	5.997	9.999	13.999	17.999	5.999	9.999	13.999	17.999	21.999
72	0.995	2.997	4.999	6.999	8.999	2.999	4.999	6.999	8.999	10.999
73	0.495	1.497	2.499	3.499	4.499	1.499	2.499	3.499	4.499	5.499
74	0.245	0.747	1.249	1.749	2.249	0.749	1.249	1.749	2.249	2.749
75	0.125	0.377	0.629	0.881	1.133	0.377	0.629	0.881	1.133	1.385
76	0.065	0.197	0.349	0.501	0.653	0.197	0.349	0.501	0.653	0.805
77	0.035	0.097	0.179	0.261	0.343	0.097	0.179	0.261	0.343	0.425
78	0.015	0.047	0.089	0.131	0.173	0.047	0.089	0.131	0.173	0.215
79	0.005	0.017	0.039	0.061	0.083	0.017	0.039	0.061	0.083	0.105
80	0.002	0.007	0.019	0.031	0.043	0.007	0.019	0.031	0.043	0.055

Fuente: Proyecciones DANE derecho formulado por la Senadora Angélica Lozano. Radicado 20193130068232.

La población en Colombia también se dirige hacia el envejecimiento de 213.734 hombres de 80 años en el 2005 pasamos a 321.369; y en mujeres de 2005 pasamos de 287.343 a 479.516, constante que se presenta en las demás edades que se consideran, en edad de pensionarse, y que evidentemente dado el precario mercado laboral en Colombia no lograron acumular el capital suficiente en su etapa de ahorro o nunca ahorraron nada para su vejez, dados sus bajos ingresos que se explica por la baja capacidad de ahorro de la población colombiana, y las altas tasas de desempleo e informalidad que sumados a la desigualdad, son la fórmula para una precaria situación para este sector poblacional.

La "pandemia ha exacerbado la difícil situación de estos grupos de individuos. La pobreza de la población de mayor edad ya era muy superior al promedio del país, 45% frente al 27%, y hay

evidencias de que su situación especialmente en los sectores de ingresos medios y bajos se ha agravado seriamente<sup>23</sup>.

En efecto, la pandemia es una de las "razones para empezar a diseñar esa reforma pensional las hay todas porque será compleja y hay muchas alternativas ya analizadas. Sin embargo, llegar al mejor diseño requiere un esfuerzo de análisis muy exhaustivo que debería comenzar de inmediato"<sup>24</sup>, sin embargo, la falta de convergencia en lo que se requiere viene derivando en reformas infructuosas y poco eficientes que representan parches y nada estructural. Por ello, es necesario generar una hoja de ruta para que la reforma se de en el marco de unos lineamientos claros, y no se continúe a la deriva divagando entre extremismos que llevan al populismo o la omisión de la función social propia del sistema de protección a la vejez, desconociendo que un gran porcentaje de la población no logró acumular capital para afrontar la vejez y ahora se encuentran en una terrible situación de desprotección.

El preámbulo de la constitución de la (OIT - ILO) determinó la necesidad de mejorar las condiciones de protección del empleo y las pensiones de vejez e invalidez, por su parte la Declaración De Filadelfia relativa a los Fines y Objetivos de La Organización Internacional Del Trabajo Conferencia General,<sup>25</sup> reseñó la necesidad promover la extensión de la seguridad social pero con suficiencia financiera. Ahora bien, las transformaciones y cambios sociales en el mercado laboral implican repensar los sistemas de seguridad social.

En efecto, la OIT viene reseñando la imperiosa necesidad de fomentar soluciones que propendan por mejorar los niveles de protección que se sustenten en los principios de la seguridad social<sup>26</sup>. Por su parte la CIT - 2011 continuo reiterando la necesidad, al definir políticas encaminadas a extender la cobertura de seguridad social, con una óptica que permita garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas y su gobernanza<sup>27</sup>.

De manera que los instrumentos internacionales y su marco normativo en materia de seguridad social conforman ejes fundamentales para desarrollar sistemas integrales, destinados a brindar una vejez digna para la población y el Convenio 102 formula normas mínimas para la cobertura y principios para la sostenibilidad y gobernanza de los sistemas<sup>28</sup>.

2.1 Equidad

El "sistema es inequitativo pues no otorga una pensión a la mayor parte de la población que se encuentra en edad de pensionarse, y quienes la reciben no son los más pobres. Se estima que el sistema

<sup>23</sup> Ibid. López, Cecilia.

<sup>24</sup> Ibid. López, Cecilia.

<sup>25</sup> International Labour Organization (ILO). 1944a: Declaración De Filadelfia. Relativa a Los Fines Y Objetivos De La Organización Internacional Del Trabajo. Conferencia General. [Mayo 10]: 1-4. Filadelfia: ILO. En URL: <https://bit.ly/2J280MX>.

<sup>26</sup> 1999. Memoria Del Director General: Trabajo Decente. En Conferencia General, 87ª reunión: 1-72. [Junio], Ginebra: ILO. En URL: <https://bit.ly/2UuHYVW>

<sup>27</sup> 2011. Seguridad Social Para La Justicia Y Una Globalización Equitativa. En Conferencia General, 100ª Reunión, Informe VI, Discusión Recurrente: 1-201. [Abril], Ginebra: ILO.

<sup>28</sup> 1952: Convenio 102. Sobre La Seguridad Social (Norma Mínima). Conferencia General, 35ª Reunión. [Junio 28]: 1-25. Ginebra: ILO. En URL: <https://bit.ly/2F4QVrR>.

pensional sólo cubre al 20% de la población económicamente activa y que alrededor del 40% de las personas pensionadas pertenece a los estratos sociales más altos<sup>29</sup>.

En Colombia coexisten regímenes pensionales, quienes compiten entre ellos, uno obedece a la lógica del Régimen de reparto o de Prima Media con prestación definida (RPM), y otro se sitúa en la lógica del Régimen de capitalización de contribución, denominado Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), sin embargo, sus lógicas y forma de financiación no puede compararse de manera idéntica pues equivaldría a comparar peras con manzanas, en lo que si convergen las dos, es en su gran cantidad de ineficiencias, y la falta de cálculo de quienes crearon este sistema al colocarlos en competencia, cuando el RPM se funda en el reparto y su competidor lo llevó a perder gran parte del músculo financiero que se derivaba de los aportes de los afiliados.

En los dos Regímenes los aportantes al Sistema General de Pensiones cotizan un 16% de los ingresos devengados mensualmente, la cotización mínima es de un SMLMV y la máxima es sobre 25 salarios mínimos, limitación que no tiene mucha lógica si tenemos en cuenta los beneficios a largo plazo que obtienen quienes logran devengar salarios superiores a 25 salarios mínimos en el RPM.

En RPM del 16% cotizado el 3% se destina a financiar los denominados gastos de administración, la mesada pensional es vitalicia y su monto depende del Ingreso Base de Liquidación (IBL), que por regla general corresponde al promedio de los ingresos sobre los cuales se cotizó el afiliado durante los diez años anteriores a la causación del derecho, que se cumplen cuando se acreditan los requisitos de edad, 57 años mujeres - 62 hombres y 1300 semanas cotizadas. El reconocimiento nunca podrá ser inferior al salario mínimo, de manera que al resultar inferior se ajustará al SMLMV, y en los que resulte superior el cálculo se realiza con la denominada fórmula decreciente contenida en el artículo 10 de la ley 797 de 2003.

En el RPM existen unos beneficios definidos con la gran dificultad que sus parámetros de operación no son oportunamente calibrados, y generan en palabras de Stefano Farné unos subsidios implícitos a las mesadas pensionales, dicho régimen se caracteriza por la solidaridad intrageneracional. El "RPM subsidia a las pensiones de todos sus afiliados. Estos subsidios son particularmente elevados para las pensiones más altas y, en especial, para las pensiones más altas de las mujeres"<sup>30</sup>.



Supuesto: hombre con cotización beneficiario 5 años menor inicio de cotización a los 25 años densidad de aportación 8% y 4% tasa de rendimiento y tasa de interés reales de 4%; edad de pensión de 62 años con 1300 semanas de aportes.  
Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en la Resolución 1099 de 2017.

Observatorio de Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia.

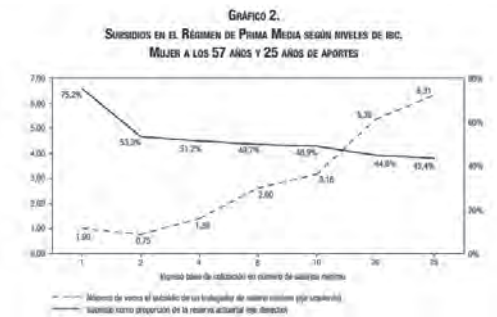
"Como se puede apreciar, los subsidios, expresados como múltiplos del subsidio recibido por un trabajador de salario mínimo y como proporción de la reserva actuarial, tienen evoluciones opuestas al aumentar del IBC del afiliado: los primeros aumentan, mientras que los segundos disminuyen"<sup>31</sup>. Por su parte "para cotizantes hombres de 25 salarios mínimos de IBC el subsidio es cuatro veces y medio superior. En el caso de las mujeres, los subsidios aumentan más rápido al incrementar el IBC y para ingresos de 25 salarios mínimos el monto del subsidio es 6,3 veces aquel que recibiría una trabajadora con ingresos de un solo salario mínimo (ver gráfico 2)"<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> GUARNIZO; UPRIMNY. Op. Cit. - p. 7, citando a Armando Montenegro y Rafael Rivas, Las Piezas Del Rompecabezas. Desigualdad, Pobreza y Crecimiento. Bogotá, Taurus, 2005, p. 223 y ss. Ver igualmente Luis Jorge Garay (Dir) Colombia, entre la exclusión y el desarrollo. Bogotá, Contraloría General de la República, 2002, p148 y ss

<sup>30</sup> Farné Stefano, Nieto Ramos Alejandro. ¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia? Análisis paramétrico y lecciones de política. Aprobado: 3 de noviembre de 2017, p. 55.

<sup>31</sup> Ibid.p.46.

<sup>32</sup> Ibid.p.47.



Supuestos: mujer con cónyuge beneficiario y años mayor, inicio de cotización a los 35 años, densidad de cotización 87.1%, tasa de rendimiento y tasa de interés técnicos reales de 4%, edad de pensión de 57 años con 1500 semanas de aportes.  
Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en la Base de Datos 2020 de 2013.

Fuente: Observatorio de Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia.

El problema es que no todos los afiliados llegan hacerse acreedores a los subsidios y solamente una minoría de los afiliados al RPM se beneficia de los mismos, en tanto un alto porcentaje no logra completar las 1300 semanas de cotización, y al no calificar a pensión se hacen acreedores a una indemnización sustitutiva que equivale a los aportes efectuados ajustados por inflación, pero no se acredita la entrega de rendimiento alguno, lo que en palabras sencillas los hace bastante bajos en su monto. Ahora en un país con una desigualdad tan elevada tampoco tiene mucho sentido descartar la solidaridad, pero lo que si es necesario, es comenzar a corregir todas las ineficiencias incluyendo un análisis del mercado laboral mismo para lograr que se pensionen de forma digna muchas más personas pese a la dificultad que presenta si quiera discutir sobre los ajustes paramétricos, generación de regímenes de transición para cambiar las montos de las pensiones elevadas o elementos como tasas de reemplazo y riesgos demográficos entre otros.

Ahora por el lado de RAIS la situación pasa de preocupante a alarmante. Para analizar este tema es clave traer nuevamente a colación mi intervención en la Revisión de Constitucionalidad No. RE-284, del Decreto Legislativo 558 de 2020 "Por el cual se implementan medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones, proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", decreto que no fue avalado por la Corte Constitucional, en ese sentido me permito recapitular e incorporar los argumentos relacionados con las ineficiencias de las AFP.

Actualmente solo existen cuatro fondos de pensiones privados (AFP) lo que dificulta una buena prestación del servicio. En efecto, estamos en presencia de un oligopolio. El número de oferentes del servicio de aseguramiento en pensiones es muy reducido, de manera que controlan y acaparan el

servicio como si hubiese un monopolio. Véase la siguiente descripción de las AFP hecha por el Observatorio Fiscal Universidad Javeriana:

"En la actualidad, el RAIS (régimen de ahorro individual con solidaridad) es administrado por 4 AFPs (Fondos privados de pensiones), dos de las cuales mantienen su participación accionaria mayoritariamente colombiana (Porvenir y Protección) mientras que los dos restantes son operados por empresas extranjeras en Canadá (Colfondos - Scotiabank Group) y en Suráfrica (Old Mutual Colombia - Old Mutual Group)"

Por su parte, César Giraldo y Cecilia López reiteran los altos costos administrativos de las AFP:

"El sistema privado de pensiones tiene un costo fiscal mayor y es más inequitativo: pensiona a pocos, con pensiones muy bajas que al final terminarán en un salario mínimo, y castiga a los longevos, a la mujer, al cónyuge y a los hijos discapacitados". Porque entre más expectativa de vida y herederos tenga habilitados para recibir la pensión una vez fallezca, más bajo será el monto a recibir dado que debo ahorrar más porque soy más riesgoso para el sistema. "Además, resultaron falsas las promesas que se hicieron al privatizar el sistema, y que ahora repiten, de fortalecer el ahorro nacional y el mercado de capitales".

A pesar de las condiciones especiales que disfrutaron las AFP, estudios señalan que es poco probable que los esquemas de ahorro individual sean la solución frente a la crisis de envejecimiento poblacional y difícilmente puede generar beneficios adecuados, mientras involucran altos costos administrativos y márgenes de ganancia para las AFP, tal como lo denota la UNIVERSIDAD NACIONAL – ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN Y CONTADURÍA PÚBLICA, a saber:

En conclusión, los argumentos esbozados plantean dudas sobre la capacidad del esquema de fondos privados de pensiones de capitalización individual para proporcionar protección básica en pensiones para sus miembros. Es poco probable que este tipo de esquemas sean la solución frente a la crisis de envejecimiento poblacional y difícilmente puede generar beneficios adecuados mientras involucran altos costos administrativos y márgenes de ganancia para las Administradoras.

Es necesario seguir generando investigación en torno a las condiciones y tasas de reemplazo con las cuales se están pensionando los afiliados a fondos privados en Colombia para efectos de contar con mayores elementos que permitan discutir sobre la capacidad real de este tipo de esquemas de brindar protección para el individuo y de generar algún tipo de beneficio para la sociedad en su conjunto, que no parezcan darse hasta el momento.

FUENTE: RETORNOS REALES DE LOS FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES EN COLOMBIA- FLOR ESTHER SALAZAR UNIVERSIDAD NACIONAL – DOCUMENTOS FCE-CID ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN Y CONTADURÍA PÚBLICA N37- MARZO 2020

Las AFP han venido obteniendo dividendos con ocasión del desarrollo de su labor, lo cual no debería generar ningún reparo porque son un privado al que se le paga por administrar, pero no se entiende porque sus costos son tan altos y de tener garantizada su auto sostenibilidad gracias a los dividendos producto de lo administrado, no tiene mucho sentido que en plena pandemia se pretendiera tomar medidas para garantizar el pago de pensiones para una parte de los vinculados al RAIS ¿Cómo si estuvieran desfinanciados?. En efecto, las medidas referentes al sistema pensionalafortunadamente

33 Giraldo César y López M Cecilia: "Los fondos privados de pensiones también acarrearán problemas". El espectador. sept. 2018, consultado en: <https://www.elselector.com/noticias/economia/los-fondos-privados-de-pensiones-tambien-acarrearan-problemas/>

no fueron avaladas por la Corte Constitucional. En efecto, no tienen sentido que el Gobierno entre a priorizar en plena pandemia un apoyo al sistema privado para que simplemente cumpla la labor para la cual fueron contratados, que no es otra sino gestionar que los afiliados logren obtener una pensión. En palabras de Salomón Kalmanovitz las AFP "apropian las ganancias privadamente, pero en caso de dar pérdidas las socializan con el Estado".

Las AFP pueden recibir tanto rendimientos como pérdidas, ese fue el riesgo que decidieron asumir al aceptar la labor de administrar seguros para la vejez, y por ello no se entiende como a la fecha pese a ser parte de su labor, el Gobierno señale la inexistencia de un mercado de renta vitalicia y ello sirva de excusa para legitimar un traslado masivo en medio de la pandemia, Decreto legislativo que reitero no fue avalado por la Corte Constitucional pero que si devela graves problemas de estructuración del sistema pensional privado en Colombia.

En el caso de la cotización de los afiliados a los fondos privados, es necesario señalar que parte del ahorro se dedica a la Comisión de Administración que reciben las AFP:

**Cotización en el RAIS**

En el caso del RAIS (ver gráfico 3), el 11,5% del IBC se destina a la cuenta del afiliado, el 3% se distribuye entre el pago de la prima del seguro provisional (del cual pagaremos a contribución) y la comisión de administración que recibe la AFP por sus servicios, y un 1,5% se va al Fondo de Garantía de Pensión Mínima. Es decir, sólo el 72% de la cuota se aporta a las AFP. Se acumula en la cuenta del cotizante, y lo demás se destina a otros fines.

Fuente Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana

Los costos de administración de las AFP no pasan al ahorro individual del afiliado, sino que son el cobro que se nos traslada por el manejo de nuestros ahorros, son bastante altos y en esto coinciden tanto medios internacionales como académicos:

"Una investigación publicada por Bloomberg revela que Colombia puede tener los costos más altos del mundo para el manejo de los fondos de pensiones"<sup>34</sup>.

Una investigación publicada esta semana por Bloomberg revela que Colombia puede tener los costos más altos del mundo para el manejo de los fondos de pensiones. Las administradoras de fondos de pensiones (AFP) pueden cobrar en el caso de la AFP 5000 en Palatino Unidos, al menos promedio por administrador inversiones en fondos pasivos bajo el 0.15 por ciento, en Chile tienen un promedio del 0.62 por ciento mientras que en Colombia es 2 por ciento.  
FUENTE: CONFIDENCIALES | 2020/02/29.

El artículo de Bloomberg<sup>35</sup> se refiere a las pensiones voluntarias pero sirve para entregarnos un panorama general referente al manejo de las AFP. El Observatorio del Mercado de Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia coincide en que los gastos de administración son bastante altos y resaltan que todos los fondos privados pese a tener diferente

número de afiliados, todos llegan al tope máximo de 3%, como si tuviera el mismo costo administrar 9.561.839 afiliados en Porvenir frente a 121.618 Skandia –OLD MUTUAL.

Administradora	Cuota de administración	Seguro provisional	Seguro
Old Mutual	2,10%	0,00%	3,10%
Protección	2,00%	2,00%	3,10%
Porvenir	2,00%	1,80%	3,10%
Colfondos	2,00%	2,11%	3,10%
Protección simple	2,00%	2,00%	3,10%

Fuente: Stefano Farné Director (Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social)

Coincidimos con Stefano Farné, en el sentido que no solamente es inaplazable reducir los subsidios en el RPM, sino que debe ser un imperativo aumentar las pensiones en el RAIS, ello junto con unas reglas claras, de manera que una solución estructural pasa por una reingeniería de todo el sistema.

La Organización Internacional del Trabajo viene advirtiendo que países que apostaron por la privatización de sus sistemas de pensiones en varios modelos, incluidos los mixtos con el público entraron en un proceso de reversión, reconsiderando la privatización por sus ineficiencias y teniendo que asumir un inmenso costo social por no haber realizado los cálculos suficientes que permitieran mostrar de forma objetiva las ineficiencias de los sistemas privados, en efecto algunos países también han optado por reducir los sistemas privados de capitalización a un mercado muy específico con el objetivo de fortalecer los públicos<sup>36</sup>.

En efecto, el riesgo demográfico también se encuentra presente en el RAIS y en ese sentido un aumento en la esperanza de vida de plano impacta las mesadas aspecto que debe informarse al afiliado junto con la volatilidad de los mercados que pone en riesgo su sostenibilidad, y puede llegar a implicar la **asunción de prestaciones complementarias por parte del Estado fundado en los bajos montos reconocidos**.

"En el mismo sentido, para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "si no se hacen reformas correctas, por muy buenas que sean las rentabilidades de los fondos de pensiones, los sistemas no van a poder ofrecer buenas pensiones ... (y) ... a las AFP se les van a juzgar por eso, aunque estas consideren que no es su problema" (Pagés-Serra 2018, 53)"<sup>37</sup>.

36 Ortiz Isabel, Durán-Valverde Fabio, Urban Stefan, Wodsak Veronika, Zhiming Yu ESS. "La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstituyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018) – Extensión de la Seguridad Social Documento de trabajo núm. 63 Departamento de Protección Social OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. p. 44. El experimento de privatización se basó en la convicción de que los regímenes privados de pensiones de capitalización plena serían sostenibles. Sin embargo, las finanzas públicas se deterioraron significativamente como resultado de los altos costos de transición asociados a la privatización. La carga fiscal adicional generada por el rescate del sector financiero como resultado de la crisis financiera de 2008, redujo la capacidad de los gobiernos para seguir financiando los costos de la privatización. Además, la crisis financiera mundial tuvo efectos negativos en los mercados de capitales y afectó significativamente la rentabilidad de los fondos privados de pensiones, lo que creó una presión adicional sobre las finanzas públicas, puesto que los niveles de las pensiones cayeron muy por debajo de las expectativas, por lo que muchos gobiernos tuvieron que poner en marcha prestaciones complementarias financiadas con fondos públicos.

37 Farné Stefano. Op. Cit ., p. 9.

34 Tomado de: <https://www.semana.com/confidenciales/articulo/lo-que-dice-bloomberg-sobre-los-fondos-de-pensiones-colombianos/654320>

35 Tomado de <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-24/400-basis-points-for-an-index-fund-colombia-to-expose-high-fees>



“A falta de rentas vitalicias, los jubilados deben conformarse con pagos mensuales bajo la modalidad de retiro programado. Es bien sabido que esta última variante pensional expone los individuos a los riesgos de longevidad —asociados a su supervivencia más allá del promedio previsto por las tablas de mortalidad— y financieros —asociados a la volatilidad de los retornos sobre los activos de su propiedad—, riesgos que eventualmente pueden llevar al agotamiento del ahorro de la cuenta individual o, cuando menos, a que los beneficiarios reciban mesadas pensionales decrecientes en términos reales”<sup>38</sup>.

**2.2 La seguridad social como derecho humano**

En el plano del derecho internacional se ha reconocido el carácter humano del derecho a la seguridad social. Son múltiples los instrumentos internacionales, entre declaraciones, convenios y recomendaciones en los que se le reconoce a la seguridad social un lugar protagónico para el respeto de las prestaciones más esenciales e inherentes a la naturaleza humana.

La Declaración de Filadelfia de la OIT de 1944 califica a la seguridad social con un enfoque de derecho humano básico del cual son titulares todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo para perseguir su bienestar material y su desarrollo en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica e igualdad de oportunidades, reiterado por la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida del mismo año.

Asimismo, el derecho humano a la seguridad social está confirmado y reconocido en múltiples instrumentos internacionales donde se le presenta con enfoque de derecho, tales como, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ratificado en el orden interno de Colombia mediante la Ley 74 de 1968, y, múltiples convenios de la OIT como el 102<sup>39</sup>, 118<sup>40</sup>, 121<sup>41</sup>, 128<sup>42</sup>, 130<sup>43</sup>, 157<sup>44</sup>, 168<sup>45</sup> y 183<sup>46</sup>.

La seguridad social tiene una profunda repercusión en todos los sectores de la sociedad. Hace que las personas tengan acceso a la asistencia médica y cuenten con protección contra la pérdida de ingresos, ya sea porque padezcan el desempleo por cortos espacios de tiempo, o por largos términos debido a la vejez, la invalidez o la muerte<sup>47</sup>.

En nuestro orden interno, la Constitución Política de 1991 en su artículo 48 reconoce a la seguridad como un derecho irrenunciable del ser humano al punto de ser considerado por la Corte Constitucional como un derecho constitucional fundamental (véase, la sentencia T-164 de 2013). Por vía del bloque

<sup>38</sup> Ibid. p. 16 y 17.

<sup>39</sup> Convenio de la OIT sobre la seguridad social -norma mínima- de 1962

<sup>40</sup> Convenio de la OIT sobre la igualdad de trato en seguridad social de 1962

<sup>41</sup> Convenio de la OIT sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de 1964.

<sup>42</sup> Convenio de la OIT sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes de 1967.

<sup>43</sup> Convenio de la OIT sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad de 1969.

<sup>44</sup> Convenio de la OIT sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social de 1982.

<sup>45</sup> Convenio de la OIT sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo de 1982.

<sup>46</sup> Convenio de la OIT sobre la protección de la maternidad del 2000.

<sup>47</sup> Organización Internacional del Trabajo. Hechos concretos sobre la seguridad social. Ginebra. Oficina internacional del Trabajo. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/dcomm/documents/publication/wcms\\_067592.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf)

*requisitos de procedibilidad exigibles en todos los casos y respecto de todos los derechos fundamentales” (resaltado nuestro)*

En conclusión, el derecho a la seguridad social es un derecho humano inherente a la dignidad de todas las personas sin que sea posible discriminación alguna por razón de raza, sexo, posición social y política, orientación sexual y filosofías.

**2.3 Solidaridad y financiamiento colectivo**

En términos generales, la solidaridad como principio de seguridad social para la OIT se define “en cuanto cada cual aporta al sistema de seguridad social según su capacidad contributiva y recibe prestaciones de acuerdo a sus necesidades, lo cual constituye una herramienta indispensable a efectos de cumplir con el objetivo esencial de la seguridad social: la redistribución de la riqueza con justicia social.”<sup>49</sup>

En ese entendido, la solidaridad se proyecta en distintos ámbitos, la del sano con el enfermo, la del joven con el anciano (intergeneracional u horizontal), pero también entre las personas de diferentes ingresos, de los que más tienen a los que menos tienen (intrageneracional o vertical), incluso solidaridad geográfica entre regiones con más recursos y otras más pobres.

Por su parte, nuestro ordenamiento interno, la Corte Constitucional define de manera general la solidaridad como “un deber, impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”. La dimensión de la solidaridad como deber, impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de éstos, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental”<sup>50</sup>

Sin embargo, frente al derecho humano irrenunciable a la seguridad social el principio de solidaridad tiene una proyección particular y precisa. El principio de solidaridad en materia de seguridad social irradia todo el ordenamiento jurídico y se manifiesta en numerosas instituciones y valores constitucionales. El principio de solidaridad permite que el derecho a la seguridad social se realice, si es necesario, a través de la exigencia de prestaciones adicionales por parte de las entidades que han cumplido con todas sus obligaciones prestacionales, conforme a lo establecido en las leyes. El principio aludido también impone un compromiso sustancial del Estado en cualquiera de sus niveles (Nación, departamento, municipio), así como de los empleadores públicos y privados en la protección efectiva de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus familias.

Asimismo aclara la Corte Constitucional en sentencia C- 529 de 2010<sup>51</sup> que La solidaridad no se encuentra sólo en cabeza del Estado sino que también los particulares tienen una carga al respecto en los siguientes términos:

<sup>49</sup> Organización Internacional del Trabajo. Principios y normas de la seguridad social. Recuperado de: [http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/otreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/ssos/formacion\\_distancia/modulo\\_002/02\\_unidad02.pdf](http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/otreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/ssos/formacion_distancia/modulo_002/02_unidad02.pdf).

<sup>50</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 767 de 2014. MP: Jorge Ignacio Pretelt Chajub.

<sup>51</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 529 de 2010. MP: Mauricio González Cuervo

de constitucionalidad de que trata el artículo 93 superior, esa protección interna del derecho humano a la seguridad social se complementa y fortalece por lo dispuesto en el ámbito internacional.

El artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece: “*Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad*”

El artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona afirma que: “*Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia*”.

Así mismo, se encuentra estipulado en el artículo 9° del Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales que “*Los Estados Partes en el presente Pacto reconozcan el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social*”.

De manera similar, el artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prescribe: “*Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes*”.

En el mismo sentido el Código Iberoamericano de la Seguridad Social, aprobado en Colombia por la Ley 516 de 1999, en su artículo 1°, establece que reconoce a la Seguridad Social como un derecho inalienable del ser humano.

*“Artículo 1o.  
1. El Código reconoce a la Seguridad Social como un derecho inalienable del ser humano.  
2. Este derecho se concibe como garantía para la consecución del bienestar de la población, y como factor de integración permanente, estabilidad y desarrollo armónico de la sociedad.”*

De la misma manera lo ha hecho la jurisprudencia constitucional<sup>48</sup>, el derecho a la seguridad social, es un real, derecho fundamental cuya efectividad se deriva:

*“de (i) su carácter irrenunciable, (ii) su reconocimiento como tal en los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano en la materia y (iii) de su prestación como servicio público en concordancia con el principio de universalidad. Sin embargo, el carácter fundamental del derecho a la seguridad social no puede ser confundido con su aptitud de hacerse efectivo a través de la acción de tutela. En este sentido, la protección del derecho fundamental a la seguridad social por vía de tutela solo tiene lugar cuando (i) adquiere los rasgos de un derecho subjetivo; (ii) la falta o deficiencia de su regulación normativa vulnera gravemente un derecho fundamental al punto que impide llevar una vida digna; y (iii) cuando la acción satisface los*

<sup>48</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-414 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

*“... el principio de solidaridad, porque en este subsistema se da la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos y las comunidades, bajo la protección del más fuerte hacia el más débil. El objetivo entonces es que se pueda obtener una pensión adecuada que ampare al afiliado en su vejez o invalidez y que los beneficiarios de una pensión de sobrevivientes en caso de muerte puedan alcanzar esa prestación. Pero además el sistema pretende obtener los recursos de financiamiento para aquellos afiliados cuyos recursos son insuficientes, quienes también tienen derecho a las prestaciones propias del sistema. La Corte Constitucional al referirse al principio de la solidaridad ha señalado que en el actual sistema jurídico este postulado, contemplado en la Constitución, no sólo vincula a todos los particulares sino también al mismo Estado, que en su condición de garante de los derechos de los coasociados está comprometido a prestar el apoyo que requieran las personas para alcanzar la efectividad de sus derechos y para colmar las aspiraciones propias de la dignidad humana” (Resaltado nuestro)*

En suma, el principio de solidaridad y financiamiento colectivo implica que el Estado, el sector privado y la sociedad deben concurrir a la financiación del sistema de seguridad social, redistribuyendo riqueza y amparando especialmente a aquellas personas que por sus condiciones económicas y sociales no cumplan los estándares legales para la adquisición de las prestaciones propias del derecho humano a la seguridad social. En ese orden de ideas, la solidaridad tiene una proyección intrínseca con las reglas financieras de financiación del sistema general de seguridad social.

Lo anterior, fue reconocido en un importante informe sobre la Financiación de la Protección Social coordinado por la Organización Internacional del Trabajo y elaborado por importantes expertos en la materia, reconocen que todas las “*sociedades requieren un determinado nivel global de transferencias entre las personas activas y las inactivas. Cuánto de esto llegará a formalizarse dependerá no sólo de la capacidad administrativa, sino también de los objetivos de la sociedad en lo que respecta a la equidad y a valores tales como la solidaridad*”<sup>52</sup>

Este valioso informe desarrolla la norma o regla de la solidaridad financiera, según la cual, las cotizaciones o los impuestos para la financiación de las prestaciones se cobran tomando como base la capacidad de pago de los afiliados, sin tener en cuenta sus riesgos o circunstancias. Sin embargo “*por regla general incorporado en las tasas uniformes de cotización que se cobran como porcentaje fijo del ingreso sujeto a seguro*”, tal y como sucede en el caso colombiano.

Los expertos consideran que en virtud del principio de solidaridad esto estaría llamado a modificarse “*mediante tasas de cotización más bajas para asalariados de bajos ingresos. En el caso de la financiación de pensiones mediante la tributación directa, esta norma se aplica, en general, de manera automática, debido a la habitual progresividad global de los tipos impositivos*”

Señalan igualmente que los cobros de cotizaciones como tasas fijas de ingresos pueden hacer que los regímenes sean progresivos, se trae a colación el caso canadiense en el que para garantizar el carácter progresivo de la seguridad social se modificaron algunas características de la seguridad social tales como:

<sup>52</sup> Michael Cichon y otros. Financiación de la protección social. Informes OIT. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Colección de informes OIT Núm. 74. Madrid. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/ed\\_protect/-/soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_221564.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/ed_protect/-/soc_sec/documents/publication/wcms_221564.pdf)



<p>“Ante todo, los países pueden establecer una deducción de los ingresos. Para todos los trabajadores, los ingresos por debajo de un nivel fijo no están sujetos a cotizaciones, pero la deducción del ingreso no afecta a las ganancias utilizadas para el cálculo de las futuras prestaciones. Dado que la deducción del ingreso es una suma fija, es relativamente más importante para los trabajadores de bajas remuneraciones que para los trabajadores con altos niveles de ingreso. Esta característica se utiliza en Canadá.”<sup>53</sup></p> <p>Por último, el informe de la OIT pone de presente el altísimo déficit de solidaridad que es intrínseco y característico a los regímenes de pensiones con cuentas individuales, puesto que no permite la redistribución del ingreso y desconoce la carga de cuidado que asumen ciertos sectores sociales y que jalona la economía, en concreto afirman:</p> <p>“Los regímenes de pensiones con cuentas individuales sólo contienen un componente de solidaridad muy limitado. La única forma de redistribución se debe al componente del seguro (las personas que viven más allá de la esperanza de vida normal podrían beneficiarse de una pensión fundamentada en rentas vitalicias). La redistribución del ingreso entre diferentes grupos de diferentes niveles de ingresos se excluye, por lo general. Los regímenes de CD, en particular, no ofrecen ninguna protección o sólo una escasa protección a los trabajadores más jóvenes contra el riesgo de discapacidad, así como prestaciones de sobrevivientes muy limitadas. Tampoco ofrecen la posibilidad de compensar a mujeres y hombres por actividades tan deseables en una sociedad como los períodos dedicados a la crianza de los hijos o al cuidado de miembros de la familia inválidos o enfermos. Sin los subsidios financiados públicamente, no pueden compensarse los efectos negativos de historiales de empleo aún más cortos. Las pensiones basadas en el ahorro en su modalidad más pura hacen de hecho menos solidaria a la sociedad, cargando directamente sobre los hombros del individuo los riesgos financieros que los períodos de enfermedad, desempleo y discapacidad comportan para el mantenimiento del nivel de vida durante la invalidez, la sobrevivencia o la vejez.”<sup>54</sup></p> <p><b>2.4 Derecho a las prestaciones en virtud de la ley</b></p> <p>Como se ha afirmado en las páginas precedentes, múltiples convenios de la OIT reconocen que las prestaciones que confiere el derecho humano irrenunciable a la seguridad social deben estar contenidas en las disposiciones legales. El Convenio No. 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes de 1967 señala en su artículo 1° que el término ley o legislación “comprende las leyes y los reglamentos, así como las disposiciones reglamentarias en materia de seguridad social”</p> <p>El artículo 7 de dicho Convenio establece que “<i>Todo Miembro para el cual esté en vigor la presente parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de invalidez, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.</i>”</p> <p>De igual forma, el artículo 14 del Convenio mencionado establece que: “<i>Todo Miembro para el cual esté en vigor la presente parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.</i>”</p> <p><sup>53</sup> Ibidem.</p> <p><sup>54</sup> Michael Cichon y otros. Financiación de la protección social. Informes OIT. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Colección de informes OIT Núm. 74. Madrid. Recuperado de: <a href="https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_221564.pdf">https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_221564.pdf</a></p>	<p>Por último, el artículo 20 del mismo cuerpo normativo dispone que: “<i>Todo Miembro para el cual esté en vigor la presente parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de sobrevivientes, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.</i>”</p> <p>Dicho precepto es desarrollado por la Constitución Política en su artículo 48 de la siguiente manera:</p> <p>“<i>Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley</i> (...)  <i>La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.</i>  <i>No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.</i>  <i>La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante”</i> (Se resalta)</p> <p>Esta potestad legislativa en cabeza del Congreso de la República para definir los destinos del sistema general de seguridad social ha sido recientemente reconocida por la Corte Constitucional en sentencia C-083 de 2019<sup>55</sup> en la que precisa que el legislador tiene un amplio margen de configuración.</p> <p>“<i>Para cumplir con el objeto de la seguridad social, esto es otorgar a las personas calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que las afecten, se previó su desarrollo de manera progresiva. A tal efecto, esta Corporación ha explicado que el legislador cuenta con una amplia potestad para establecer los mecanismos necesarios, de un lado para hacer sostenible financieramente el sistema y, de otro, para fijar los requisitos de acceso a las prestaciones, siempre y cuando estos persigan la protección de todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida.</i></p> <p><i>En todo caso ha explicado que para no invadir la órbita del legislador es necesario aplicar el criterio de inconstitucionalidad manifiesta, por virtud del cual solo pueden declararse inexequibles aquellos contenidos que de manera directa vulneren derechos fundamentales, contraríen los mandatos constitucionales o fijen regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas</i> (...)</p> <p><i>En relación con los límites de tal margen de configuración legislativa, la Sala Plena, en sentencia C-066 de 2016, refirió algunas de las restricciones del Congreso: “(i) la disposición legislativa debe evitar violentar directamente derechos fundamentales, mandatos constitucionales expresados con claridad, o establecer regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas; (ii) y, las medidas adoptadas deben proscibir los contenidos normativos que establezcan derechos y prestaciones que se apliquen sólo a determinados grupos, sin observar adecuadamente los criterios de razonabilidad y proporcionalidad”.</i></p> <p><i>Así las cosas, el legislador cuenta con un amplio margen para configurar las leyes en materia de seguridad social, siempre que las mismas tengan por finalidad ampliar la</i></p> <p><sup>55</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 083 de 2019. MP: Alberto Rojas Ríos.</p>
<p><b>cobertura y alcanzar los fines del Estado Social de Derecho, como concreción del mandato de igualdad material que le corresponde realizar.”</b> (Se resalta)</p> <p>De modo que es posible concluir que la ley sigue siendo el espacio donde deben ser respetados los derechos de los colombianos a gozar de un sistema de seguridad social que garantice sus derechos humanos, redistribuya la riqueza, sea solidario, sostenible financieramente y progresivo.</p> <p><b>2.5 No discriminación e igualdad de género</b></p> <p>Un importante lugar ocupa en el orden jurídico internacional el principio de no discriminación e igualdad de género en el sistema de seguridad social en general, y, en el de pensiones en particular. Tal y como se esbozó <i>ut supra</i> el derecho humano a la seguridad social fue reconocido en la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo de 1944, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima) de 1952, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), entre otros instrumentos de derecho internacional vinculantes para los Estados firmantes, entre ellos, los países latinoamericanos.</p> <p>De la esencia misma de los derechos humanos es su carácter universal, es decir, la obligatoriedad de respetar su titularidad para todas las personas de la especie humana sin consideración a su origen nacional, socioeconómico, sexo, raza y opinión política o filosófica. De conformidad con los instrumentos internacionales citados, y los dictámenes y recomendaciones de los organismos encargados su interpretación, el derecho humano a la seguridad social, como los demás derechos, debe ser garantizado por los Estados en igualdad de condiciones.</p> <p>De igual manera, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 se establece la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar a las mujeres el ejercicio del derecho a la seguridad social en igualdad de condiciones con los hombres:</p> <p>“<i>Artículo 11</i>  <i>1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:</i>      (...)  <i>e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas (...)</i>” (Se resalta)</p> <p>En el marco del anterior precepto de derecho internacional, los Estados deben eliminar todas las formas de discriminación, directa e indirecta, que pudieran estar presente en las políticas, programas, normas jurídicas y prácticas estatales. Sin embargo, si se observa la evidencia empírica y las estadísticas oficiales del sistema pensional colombiano, es fácil advertir que las mujeres en la práctica no gozan de la pretendida igualdad en materia de seguridad social.</p>	<p>América Latina es una región que tiene una brecha preocupante en materia de protección social, tan solo el 25% de los hombres están afiliados a seguridad social, y, otro tanto ocurre con las mujeres, puesto que solo el 15% cuentan con afiliación efectiva a salud, pensión, riesgos laborales, entre otras figuras legales de protección social<sup>56</sup>.</p> <p>Es por esto que, a pesar de que deben hacerse esfuerzos trasversales en materia de profundización del derecho humano a la seguridad social, estos esfuerzos deben tomar en cuenta un especial enfoque de género para el acceso justo a los sistemas de pensiones. En ese marco, los Estados han ido progresivamente adoptando una Agenda Regional de Género con el esfuerzo de la organización social del cuidado para deruir las barreras y discriminaciones que las mujeres enfrentan en el empleo y que le impiden lograr acceder a sistemas previsionales<sup>57</sup>. En efecto, los Gobiernos en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe de 2017 se comprometieron en concreto a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Ofrecer cobertura universal, integral y eficiente a las mujeres a seguridad social mediante esquemas de financiamiento solidario.</li> <li>Efectuar una regulación articulada de los sistemas previsionales con un amplio espectro de políticas públicas que garanticen el empleo y retiro digno, la calidad de vida, el bienestar y el pleno ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres.</li> <li>Asegurar la concurrencia al sistema de mujeres rurales, las trabajadoras domésticas, las independientes, las informales, así como las distintas formas de familia, incluidas las parejas del mismo sexo.</li> <li>En el marco de la economía del cuidado, los Estados se comprometieron a incorporar mecanismos, planes, estrategias y programas que permitan reconocer y compensar el cuidado no remunerado que brindan predominantemente las mujeres en sus hogares, a fin de integrarlas en los sistemas de seguridad social.</li> <li>Y, por último, adoptar medidas que favorezcan el ejercicio del derecho al cuidado y una repartición más equitativa de este entre la sociedad, el Estado y las familias, así como el avance de la legislación laboral y los sistemas de seguridad social hacia licencias para hombres y mujeres que permitan distribuir el cuidado de forma más justa en las familias<sup>58</sup>.</li> </ol> <p>Ahora bien, en un contexto de inequidad territorial como el latinoamericano y colombiano, cualquier sistema que se diseñe bajo la égida el respeto del principio de igualdad y equidad de género, debe tener un enfoque diferencial en aquellas poblaciones históricamente marginadas de las dinámicas de protección del Estado.</p> <p><sup>56</sup> Organización Internacional del Trabajo. Igualdad de género y no discriminación en la gestión del empleo. Guía para la acción. Recuperado de: <a href="https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_326274.pdf">https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_326274.pdf</a></p> <p><sup>57</sup> Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. De beneficiarias a ciudadanas: Acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones de América Latina. CEPAL. Santiago. 2019.</p> <p><sup>58</sup> Ibidem.</p>

Según cifras de la Organización Internacional del Trabajo en su informe sobre Inclusión y Protección Social para el Sector Rural en el marco del Postconflicto<sup>59</sup>, “se estima que la pobreza multidimensional en áreas rurales alcanza 45,9% contra 18,5% de las áreas urbanas, con una incidencia mucho mayor sobre las mujeres rurales, las comunidades indígenas y afro descendientes”.

En el ámbito laboral la situación es igualmente preocupante, el 91% de los trabajadores y campesinos en el campo recibe ingresos por debajo del salario mínimo, en el 2015 el ingreso promedio de las mujeres rurales fue de \$293.632 pesos, en cambio, el de los hombres fue de \$502.928 pesos<sup>60</sup>.

En materia de seguridad social, el 86,7% de las mujeres rurales ocupadas no cotizan a pensiones y más del 90% están afiliadas al régimen subsidiado en salud. En la ruralidad tan solo el 7% de los adultos mayores de 65 años reciben una pensión.

En dicho contexto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en sentencia C- 586 de 2016<sup>61</sup>, reconoció las múltiples prerrogativas y proyecciones del derecho fundamental de igualdad contenido en el artículo 13 superior:

*“La Corporación abordó el estudio del artículo 13 de la Constitución, que prevé el derecho fundamental a la igualdad, encontrando que la estructura del enunciado está constituida por cuatro componentes: el principio de igualdad, establecido bajo la fórmula tradicional de acuerdo con la cual “todas las personas nacen libres e iguales”; la regla de prohibición de trato discriminado, que prohíbe diferencias de trato fundadas en criterios sospechosos, como son sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica; el mandato de promoción y la obligación de adoptar medidas en favor de grupos marginados o discriminados; y el mandato de protección a personas en circunstancias de debilidad manifiesta. Como resultado de su primera evaluación, la Sala encontró que las expresiones demandadas contienen una diferencia de trato basada en el sexo, que es una categoría sospechosa, y que prima facie, son violatorias del principio y derecho fundamental a la igualdad, por impedirles a las mujeres el acceso a un cierto tipo de trabajos por su sola condición biológica. Como siguiente asunto, la Corte, diferenció entre los niveles y los sistemas de protección de los derechos humanos, abordando desde allí las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que prevén la regla de prohibición de trato discriminado a las mujeres, enumerando las convenciones y documentos vinculantes para Colombia”*

En concreto, se compone por cuatro aristas: (i) la igualdad ante la ley; (ii) la prohibición de trato discriminatorio; (iii) el mandato de promoción y la obligación de adoptar medidas en favor de grupos marginados o discriminados y; (iv) el mandato de protección a personas en circunstancias de debilidad manifiesta.

Por último, el máximo Tribunal Constitucional, teniendo como hito fundamental la sentencia C- 410 de 1994, reconoció que el principio de igualdad formal no riñe en lo absoluto con la adopción de

<sup>59</sup> Organización Internacional del Trabajo. Inclusión y protección social para el sector rural en el Marco del postconflicto. Recuperado: [http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/-sro-lima/documents/publication/wcms\\_510749.pdf](http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/-sro-lima/documents/publication/wcms_510749.pdf)  
<sup>60</sup> Organización Internacional del Trabajo. Inclusión y protección social para el sector rural en el Marco del postconflicto. Recuperado: [http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/-sro-lima/documents/publication/wcms\\_510749.pdf](http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/-sro-lima/documents/publication/wcms_510749.pdf)  
<sup>61</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 586 de 2016. MP: Alberto Rojas Ríos.

medidas y esquemas de tratos diferenciados en favor de poblaciones históricamente marginadas de cualquier clase de protección social:

*“La igualdad formal no es ajena al establecimiento de diferencias en el trato, fíncadas en condiciones relevantes que imponen la necesidad de distinguir situaciones para otorgarles tratamientos distintos, hipótesis, esta última, que expresa la conocida regla de justicia que exige tratar a los iguales de modo igual y a los desiguales en forma desigual. Cabe precisar que inicialmente la igualdad formal se cifraba tan sólo en los efectos de la ley, con absoluta prescindencia de los contenidos normativos, tendencia que fue dando paso a una interpretación que, conforme a los postulados del Estado Social de Derecho, prohija la igualdad en el contenido de la ley, posibilitando de paso el control de constitucionalidad orientado a examinar la correspondencia de la actividad legislativa con la Constitución, referente superior que hace de la ley el medio normativo apropiado para la realización de los fines del Estado.*

*(...)*  
**La previsión de una edad diferente, menor en la mujer, para acceder a la pensión de vejez y a la pensión sanción, así como para otros efectos pensionales, es una medida que precisamente, toma en consideración fenómenos sociales anómalos con un indudable propósito corrector o compensador que se acomoda muy bien a la normativa constitucional que lejos de ser contrariada resulta realizada.”** (Se resalta)

En conclusión, el principio de no discriminación e igualdad de género impone y vincula a todos los poderes públicos, y en especial a la rama legislativa para reconocer en la regulación del sistema pensional la realización de labores productivas secundarias y mal remuneradas; el monopolio del trabajo doméstico, asumido con exclusividad por las mujeres y sin el apoyo indispensable de la familia y el Estado; la escasa valoración social y el desconocimiento de las labores del ama de casa que no son consideradas trabajo, la inexistencia de tiempo libre ligada a una jornada laboral larga y el impacto negativo de estos factores sobre la salud física y mental de la mujer, son elementos de juicio que explican por qué los papeles que la tradición ha asignado a cada uno de los sexos se erigen en el obstáculo de mayor peso para que las mujeres encuentren el camino hacia la igualdad sustancial. De modo que, existe variadas circunstancias de índole social, cultural y económico que configuran discriminaciones basadas en el sexo; en conclusión, mujeres y hombres conforman grupos cuya condición es distinta, pues es un hecho incontrovertible que nuestra sociedad deslinda con claridad los papeles y funciones que cumplen unas y otros de manera injusta, razón por la cual es necesario tomar medidas afirmativas.

**2.6 Transparencia y buena gestión financiera**

En términos generales, la transparencia y la rendición de cuentas son bastante limitadas, por ende, es necesario reforzar las estructuras de gobernanza escasamente desarrolladas, es importante defender la claridad, es decir, el acceso a la información y la transparencia, tanto Gubernamental como de las entidades privadas que prestan servicios dentro del sistema pensional, por ello es clave la descripción de la distribución de los recursos divulgando frente a sus afiliados y potenciales afiliados las condiciones y riesgos reales de una eventual pensión por cualquiera de los riesgos, no es admisible una descripción etérea y compleja.

<sup>62</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 410 de 1994. MP: Carlos Gaviria Díaz.

La Ley 1712 de 2014 referente a la transparencia y el acceso a la Información pública Nacional, consagra el denominado “Principio de la divulgación proactiva de la información”, principio clave para construir confianza en estos momentos de crisis o en sistemas donde la misma ciudadanía posee múltiples reparos, en atención a las ineficiencias que contienen, máxime si tenemos en cuenta que en estos casos, privados prestan servicios con connotaciones de función pública.

*“El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.”*

En efecto, de las nueve AFP que iniciaron en un principio operando el RAIS, a la fecha solamente operan cuatro, con el agravante que dos concentran más del 85% de todos los afiliados del sistema. El problema es que no se pueden comparar costos, rentabilidad y calidad de los servicios prestados de forma clara y de cara a la ciudadanía, y en la práctica a los afiliados les son cobradas comisiones que no varían entre las distintas AFP, lo que resulta paradójico porque no todas poseen los mismos gastos, sus afiliados y riesgos varían, con el agravante de poseer costos administrativos altos comparados con otros países donde funciona el sistema privado.

“La poca transparencia con la cual las AFP y la Superintendencia Financiera hacen pública la escasa información sobre el tema, limita no solo las decisiones de los afiliados, sino también la investigación y la fiscalización del sistema por parte de entidades independientes”<sup>63</sup>.

“Se debe destacar que hasta diciembre 2018 la información disponible se limitaba a 15 a la rentabilidad nominal de los cuatro tipos de fondos de inversión para periodos de mínimos cuatro años, lo cual ciertamente no facilitaba las decisiones a tomar por parte de los afiliados. Solo a partir de enero del 2019 la Superintendencia Financiera viene publicando información de las rentabilidades reales en ventanas de tiempo de doce meses y cinco años , que siguen siendo amplias especialmente como fuente de información para expertos e investigadores interesados en el tema.”<sup>64</sup>, con el agravante que no existe una metodología única y uniforme para calcular la rentabilidad entre instituciones lo que claramente es una barrera a la transparencia y un obstáculo para que el cotizante pueda decidir de forma informada, Farné Stefano señala que (Asofondos) aplica el método de valor de unidad y la Superintendencia Financiera la tasa interna de retorno.

“Por otro lado, el mecanismo de la rentabilidad mínima, junto con el reducido número de AFP, da lugar a un “efecto manada” (ver Villar, Forero y Becerra (2015) y Jara (2006)), i.e., las AFP tienden a desarrollar estrategias de inversión muy similares entre sí, a fin de reducir el riesgo de incumplir el valor mínimo exigido y de esta forma evitar una sanción”<sup>65</sup>.

La volatilidad en el mercado es un riesgo que debe ser claro para los afiliados, y es reconocido hasta por el propio Gobierno como un riesgo, por ello no se entiende que no se tomen medidas, pero a favor

<sup>63</sup> Farné Stefano. Op. Cit ., p. 16.  
<sup>64</sup> Ibid. p. 14 y 15. “En el caso de Chile, por ejemplo, la Superintendencia de Pensiones publica los rendimientos reales según tipo de fondo de inversión y AFP con periodicidad mensual”.  
<sup>65</sup> Ibid. p.15.

de quienes se encuentran afiliados. Dentro del decreto 802 proferido dentro de la emergencia se reseñó: “el valor de los portafolios del Fondo de Retiro Programado, en efecto, presentaron afectaciones en materia de rentabilidad durante los meses de febrero y marzo de 2020, debido a la desvalorización de las inversiones, veamos”:

RENTABILIDAD EFECTIVA MENSUAL CALCULADA PARA CADA FONDO DE PENSIONES OBLIGATORIAS DE RETIRO PROGRAMADO			
AFP	Jan-20	Feb-20	Mar-20
Colfondos	0.92%	-0.74%	-4.01%
Porvenir	1.06%	-0.76%	-5.33%
Proteccion	1.00%	-0.78%	-4.96%
Skandia	1.11%	-0.51%	-4.93%

Fuente: Decreto legislativo 802 de 2020

Los riesgos son evidentes y lo complejo no es que se generen, lo complejo es que no se tengan previstos, y que las soluciones por eventual desfinanciación vengan de lo público, cuando se suponía que los sistemas privados eran tan seguros que eran auto sostenibles, máxime si tenemos en cuenta que el riesgo no es muy claro para los afiliados, y no se generó con ocasión de la pandemia, sino que ya era latente antes que comenzará la misma, por ello tampoco se entiende porque las medidas tomadas no resguardan al afiliado y al sistema mismo imponiéndole responsabilidades a los prestadores privados.

Otra gran problemática en materia de intervención y veeduría ciudadana se da en la participación en la Junta directiva por convertirse en un tema más simbólico que eficiente. Los afiliados a los Fondos privados de pensiones y cesantías por ejemplo tienen derecho a elegir representantes que sean miembros de la Junta directiva del Fondo al cual se encuentran afiliados, ello para garantizar participación, vigilancia y veeduría a la gestión del Fondo, sin embargo, es necesario que esa participación no se convierta en una herramienta simbólica y tenga tanto difusión como garantías para que los afiliados puedan desarrollar una participación efectiva, para lo cual es clave:

- Es necesario que la publicación de la convocatoria para la elección llegue a todos y se asocie a ley de transparencia, es clave responder al principio de divulgación proactiva de la información, no basta con temas simbólicos.
- A la fecha NO tenemos certeza que quienes se encuentran representando a los afiliados son ciudadanos de a pie. Preocupa que una herramienta creada para la vigilancia ciudadana pierda su objetivo.
- Es necesario que se construya crítica sobre las problemáticas de los afiliados en pro de sus intereses, y que la gestión de quienes representan sea informada a los afiliados. Que rindan cuentas por que a la fecha los afiliados no conocen la gestión de sus representantes.

A la fecha la problemática es:

- No tenemos certeza que participe un numero representativo de los afiliados en las convocatorias
- No es clara la información sobre las convocatorias.
- No le se comunica a la ciudadanía los resultados de la gestión de los representantes de los afiliados de forma clara, lo que deja dudas si existe una postura crítica o no, y tampoco tenemos como garantizar que quienes tengan asiento no tengan nexos corporativos.

Con el ánimo de buscar mayor claridad en el tema de participación, se dirigieron derechos de petición a cada uno de los fondos privados de pensiones y cesantías, sin embargo, quedaron más dudas que certezas porque no se respondieron las preguntas de fondo, y adicionalmente las AFP se negaron a revelar quienes serán los postulados para las elecciones del 2020, con lo cual se deja un sin sabor, en tanto no es posible mostrar que efectivamente es la ciudadana quien utiliza esta plaza representativa que adicional ni siquiera tiene voto.

Para mostrar acciones en pro de la transparencia es clave ser claros en la información y hacer que quien sea elegido realmente represente a los ciudadanos, en este caso a los pensionados y los usuarios de los fondos de cesantías y pensiones. Es necesario que sean claros, tanto los fondos privados como los públicos, en tanto tienen errores y debemos analizar esas problemáticas, y en ese sentido tener una participación efectiva y no simbólica ayudaría, de manera que no podemos obstaculizar la representación ciudadana ni los escenarios consagrados a su favor.

Los anteriores enunciados nos llevan a un escenario más bien previsible, con el agravante de la asunción de costos para el Estado, y es el incremento de traslados de los AFP a Colpensiones, y el alto porcentaje de demandas que consideran que fueron engañados en el traslado de fondos públicos a las AFP.

Año	Hombres	Mujeres	Número de afiliados trasladados del RAIS a RPM por año
oct 2012 a 2013	51.599	46.597	98.196
2014	66.047	58.899	124.946
2015	87.666	71.707	159.373
2016	73.172	65.098	138.270
2017	70.226	63.603	133.829
2018	83.298	72.351	155.649
2019	15.559	14.210	29.769

Fuente: Derecho de petición Colpensiones.

Se observa que los traslados vienen al alza desde los fondos de pensiones privados a Colpensiones, en el periodo comprendido entre octubre de 2012 hasta el 31 de marzo del 2019. Por su parte y en materia de demandas por traslados irregulares, colpensiones reseñó:

**Esta comisión está conformada por**

Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Superintendencia Financiera de Colombia, Unidad de Regulación Financiera y Colpensiones.

Fuente: Comisión de Reforma de Protección a la Vejez.

Es necesario que se llamen a las cosas por su nombre, la reforma de protección a la vejez = Reforma pensional. La Comisión de Reforma de Protección la Vejez no puede ser una comisión simbólica donde se escucha, pero no se incorporan propuestas ni se hace concertación con los interesados.

Es preocupante que pese a sendas comunicaciones y asistir a sus sesiones, la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez no entrega respuestas y cifras que sustenten sus avances, dando respuestas parciales y que evaden el fondo de los cuestionamientos, con el agravante que reconocieron que para el 2020 no tenía tan siquiera programada agenda, al ser cuestionados sobre ella en el primer trimestre del año, y a la fecha no hemos recibido ni información adicional ni una invitación a continuar en el proceso constructivo.

Es necesario que la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez elabore su plan de trabajo para lo que queda 2020 y el 2021 donde los planteamientos de los académicos, centros de pensamiento, la ciudadanía y la OIT sean incluidos, no podemos permitir que pase lo mismo que con la Reforma Tributaria que fue aprobada pese al rechazo de académicos expertos, quienes solo fueron escuchados de forma simbólica.

No es posible que se presenten diagnósticos parciales que ignoran que los problemas de cobertura en pensiones provienen tanto de los fondos privados como de los fondos públicos, y que el modelo actual fracasa. La seguridad social y la pensión son parte de las garantías del Estado, no podemos estructurar un sistema de pensiones dándole la espalda a la realidad de nuestro precario mercado laboral con altos porcentajes de informalidad.

Garantizar la participación de los actores sociales en la dirección y gestión del fortalecimiento de los de protección a la vejez en función de la eficiencia y no de intereses particulares hace parte de un proceso de calidad, que no se quede en lo formal y simbólico, en tanto a largo plazo una decisión sin el debate suficiente podría acarrear costos más elevados y menoscabar la ya precaria protección de la vejez.

Acorde con la OIT "casi la mitad de los trabajadores en la región ven amenazados sus medios de subsistencia, mientras la pérdida de horas de trabajo equivale a la desaparición de 31 millones de empleos a tiempo completo"<sup>67</sup>.

Según datos de la OIT la pérdida de empleo sigue aumentando, alrededor de la mitad de la población activa mundial tienen en riesgo su fuente de subsistencia, y garantizar la Seguridad y Salud en el Trabajo es un desafío en medio de la pandemia, la ineficiencia de los sistemas de protección a la vejez, se hicieron más evidentes en medio de la pandemia, por ende, es urgente tomar las medidas

<sup>67</sup> OIT, América Latina y el Caribe: Primero de Mayo en confinamiento, consultado en: [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_743342/lang-es/index.htm?shared\\_from=shr-tls](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_743342/lang-es/index.htm?shared_from=shr-tls)

Regional	Procesos en trámite	del Total
Antioquia	4523	33,06
Bogotá	4427	32,36
Occidente	2204	16,11
Caribe	640	4,68
Eje cafetero	930	6,80
Sur	493	3,60
Santander	277	2,02
Centro	186	1,36
<b>Total</b>	<b>13680</b>	

Fuente: Derecho de petición Colpensiones.

Según la información de la base Única de Procesos Judiciales Colpensiones – BUPC, el 33 % de procesos activos por traslados de fondos privados a Colpensiones se encuentra en la región Antioquia, seguida por Bogotá y Occidente con un 32,4 % y 16 % respectivamente.

**2.7 Participación de los interlocutores sociales y consulta con otras partes interesadas.**

"El Convenio núm. 102 de la OIT destaca la importancia del diálogo social y la representación de las personas protegidas en los órganos de gobernanza de la seguridad social. La gestión participativa de los sistemas de seguridad social se encuentra establecida desde largo tiempo atrás en las normas internacionales de seguridad social".<sup>66</sup>

La reforma pensional representa un tema serio que requiere un debate amplio de cara a la ciudadanía, no produce confianza que el Gobierno envíe mensajes contradictorios, y entregue partes de la reforma pensional a cuenta gotas sumado a los parches y reformas por la puerta de atrás que ha venido imponiendo o intentando imponer, representadas en el PND y los Decretos Ley 558 y 802 de 2020, los cuales no tenían ninguna relación con la pandemia y correspondían a problemas estructurales que ya existían.

El Gobierno creó la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez en el 2019, con el objetivo de realizar un diagnóstico y la mejor reforma pensional posible. Por ello no se entiende como ahora se niega la intención de presentar una reforma pensional y de forma paralela el mismo Gobierno declara que en este Gobierno habrá reforma pensional, lo cual preocupa, en tanto la Comisión no paso de ser un escenario simbólico y a la fecha pese a la insistencia se desconocen los soportes técnicos de la reforma.

<sup>66</sup> Ortiz Isabel, Durán-Valverde Fabio, Urban Stefan, Wodsak Veronika, Zhiming Yu ESS. "La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018) – Extensión de la Seguridad Social Documento de trabajo núm. 63 Departamento de Protección Social OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, p. 23.

preventivas, pero con conciencia de los errores cometidos. De haber tomado las medidas adecuadas a tiempo, tal vez lo problemas por lo menos de protección a la vejez se hubiesen mitigado en vez de exacerbado.

Para fortalecer la protección a la vejez, es imperativo crear consensos bajo el criterio de equidad y fortalecer la protección del empleo, pero para ello es CLAVE adaptarnos a esta nueva realidad y tener en cuenta unos pilares fundamentales en pro de la dignidad de los trabajadores, cotizantes, no cotizantes y la solidaridad. Es imposible sacar adelante un sistema de protección a la vejez sostenible y eficiente sino dejamos de creer que la pensión es únicamente la construcción que cada uno realizó a lo largo de la vida y sacamos del lugar de confort de creer que es autosostenible, y menos en un país desigual y con altos niveles de desempleo e informalidad que se quedan con nosotros en la post pandemia. En ese sentido, vale la pena traer a colación los pilares de protección al trabajo vitales para proteger la Seguridad Social y la protección a la vejez:

La OIT nos muestra cuatro pilares fundamentales para proteger el trabajo

► Gráfico 5. Marco de políticas: cuatro pilares fundamentales en la lucha contra el COVID-19 sobre la base de las normas internacionales del trabajo

**Pilar 1**  
Estimular la economía y el empleo

- Una política fiscal activa
- Una política monetaria flexible
- Préstamos y ayuda financiera a sectores específicos, incluido el sector de la salud

**Pilar 2**  
Apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos

- Extender la protección social a toda la sociedad
- Aplicar medidas de mantenimiento del empleo
- Ofrecer a las empresas ayuda financiera/fiscal y otros medios de alivio

**Pilar 3**  
Proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo

- Reforzar las medidas de SST
- Adaptar las modalidades de trabajo (por ejemplo, el teletrabajo)
- Prevenir la discriminación y la exclusión
- Permitir el acceso a la sanidad para todos
- Ampliar el recurso a una licencia remunerada

**Pilar 4**  
Buscar soluciones mediante el diálogo social

- Fortalecer la capacidad y la resiliencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores
- Fortalecer la capacidad de los gobiernos
- Fortalecer el diálogo social, la negociación colectiva y las instituciones y mecanismos de las relaciones laborales

Fuente: Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición. Estimaciones actualizadas y análisis, 29 de abril de 2020.



El “diálogo social entre los actores del mercado de trabajo podría adquirir un rol central para asegurar que estas capacidades gubernamentales sean usadas con estos propósitos”<sup>68</sup>.

**2.7 Suficiencia y previsibilidad**

“Existe un amplio consenso sobre los retos de la protección social contemporánea. Son una tríada de objetivos con restricciones que interactúan entre sí: la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad. La cobertura se refiere a la cantidad de población con protección frente a los riesgos sociales y con acceso efectivo a prestaciones. La suficiencia –o adecuación de los beneficios– alude al nivel o cuantía de las prestaciones monetarias o en especie en términos absolutos o con respecto a diversos parámetros”<sup>69</sup>.

“Según cifras del DANE, para 2020 el 12,7% de la población en Colombia tendrá más de 60 años, de los cuales, el 44,9% serán hombres (2.893.374 personas) y el 55,1% serán mujeres (3.547.404 personas)”<sup>70</sup>. Cabe señalar, que el 45% de los adultos mayores del país ni reciben pensión ni se benefician de otros programas de protección de la vejez<sup>71</sup>. En consecuencia, hablar de un ahorro individual cuando nunca ahorraron en toda su vida por las precarias condiciones del mercado laboral resulta ilógico.

Los vulnerables “son el mayor grupo de población en Colombia y en América Latina, 39 %, el gobierno y el país se enfrentan a la urgente necesidad de evitar su caída inminente en la pobreza o aun en la indigencia”<sup>72</sup>, “gracias a la pandemia descubrió que casi la mitad del país, más del 40% de la población que había logrado superar la línea de pobreza, vivía de su trabajo en la calle sin ninguna protección social. Invisibles en el radar de las políticas públicas”<sup>73</sup>.

“Para su información, desde hace mucho tiempo quedó claro que no se cumplió el supuesto de los economistas ortodoxos que planteó que, gracias a las transferencias condicionadas, como Familias en Acción, quienes superaban la pobreza entraban a la clase media. Muchos economistas que manejan políticas públicas han subestimado las realidades de la vida de la población, y con ello han hecho mucho daño a sociedades como la colombiana tan llena de desequilibrios sociales”<sup>74</sup>.

Según Mauricio Cárdenas existe un grupo que no recibe ni Ingreso Solidario, ni subsidios al salario. En efecto, en presentación realizada a la Comisión Primera de Senado de fecha 7 de mayo de 2020, en relación con las políticas monetarias en el marco del COVID 19, se concluyó:

<sup>68</sup> Chacaltana Juan; Leung Vicky; Vezza Evelyn. ¿PUEDEN AYUDAR LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS A LA TRANSICIÓN A LA FORMALIDAD?, p. 208.  
<sup>69</sup> Bertranou, Fabio; y Pablo Casali. 2018. “Transición a La Formalidad Y Protección Social.” En Políticas De Formalización En América Latina. Avances Y Desafíos. Primera ed., José Manuel Salazar-Xirinachs y Juan Chacaltana (Eds.), ch. 6: 171-194. Lima: ILO, p. 172.  
<sup>70</sup> Guía ciudadana al Sistema de Pensiones y Protección de la Vejez en Colombia Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. Departamento de Economía, 2019.p.6.  
<sup>71</sup> Ibid. p. 8.  
<sup>72</sup> López Cecilia. “A proteger a los vulnerables”. Consultado en: <https://www.las2orillas.co/a-proteger-a-los-vulnerables/>  
<sup>73</sup> López Cecilia. El Gobierno descubrió a los vulnerables Consultado en: <https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-lopez-montano/el-gobierno-descubrio-a-los-vulnerables-540342>  
<sup>74</sup> López Cecilia. El Gobierno descubrió a los vulnerables Consultado en: <https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-lopez-montano/el-gobierno-descubrio-a-los-vulnerables-540342>



Nótese como la cobertura de Colombia mayor, la transferencia condicionada que protege a los adultos mayores del país que se encuentran en situación de pobreza extrema y mendicidad, tiene una cobertura baja y carece de suficiencia financiera frente a la misma línea de pobreza establecida por el DANE<sup>75</sup> pese a los aumentos que ha implementado el Gobierno en tiempos de COVID que parten de las sumas preestablecidas y reseñadas en el cuadro resumen de Mauricio Cárdenas.

Acorde con Jorge Espitia: “El programa bandera de lucha contra la pobreza, “Familias en Acción”, cubre a 2.600.000 hogares, el 50% de las familias definidas por el DANE como pobres monetariamente. Si a estos 3 millones de hogares vulnerables, que se encuentran por fuera de los programas sociales del Gobierno nacional, se adicionan las familias en pobreza monetaria, aproximadamente 4 millones (13 millones 73 mil personas), entonces se puede afirmar que la cobertura de los programas sociales es mínima, además de no existir claras diferenciaciones entre los rural y lo urbano”. (Resaltado fuera de texto)

En consecuencia, pese al fortalecimiento de las transferencias condicionadas y a la implementación de ingreso solidario, es claro que a la fecha sigue siendo insuficiente la cobertura para la población pobre y vulnerable, con el agravante que a la fecha no existe ninguna explicación que justifique de forma suficiente la diferencia de los montos de jóvenes en acción frente a familias en acción y Colombia mayor. La anterior circunstancia debería llevar a considerar la implementación de una prestación suficiente como la denominada pensión no contributiva<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> Según el DANE, “la línea de pobreza extrema o línea de indigencia nacional del año 2018 fue de \$117.605 pesos y la línea de pobreza monetaria nacional del mismo año fue de \$257.433 pesos. De esta manera, la población cuyo ingreso per cápita de la Unidad de Gasto se encuentra entre \$0 y \$117.605 pesos, corresponde al 7,2% de la población colombiana que vive en condición de pobreza extrema y aquellos cuyo ingreso per cápita de la Unidad de Gasto de encuentra entre \$0 y \$257.433 pesos, corresponde al 27% de la población colombiana que vive en situación de pobreza” [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_monetaria\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18.pdf).

<sup>76</sup> Las pensiones no contributivas son viables para combatir la pobreza en Perú. La aplicación de un sistema de pensiones no contributivas en Perú permitiría sacar de la pobreza a más de 200 mil adultos mayores, de acuerdo con los datos contenidos

La otra alternativa que presenta el Gobierno como la solución a la falta de cobertura pensional se encuentra en los denominados Beneficios económicos periódicos, sin embargo, la misma tiene serios errores de estructuración que hacen que no solamente no constituya una solución estructural, sino que maneja una lógica bastante incoherente con la dinámica del mercado laboral, en tanto amarra el ingreso a sumas irrisorias que dependen adicionalmente del ahorro individual, el cual obviamente en Colombia nos lleva a una precarización de los ingresos aún más grande.

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 2363 de 2019, por medio del cual se aclara el Artículo 2.2.13.5.2 del Decreto 1833 de 2016 en relación con la forma de pago del Beneficio Económico Periódico o anualidad vitalicia del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos:

“El valor del beneficio será liquidado mensualmente y no podrá superar en el mes el ochenta y cinco por ciento (85%) de un salario mínimo mensual legal vigente (1 SMMLV) y deberá reajustarse cada año de acuerdo con la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE para el año inmediatamente anterior. En todo caso, con el fin de optimizar los costos operativos de este Servicio Social Complementario, el pago de la anualidad vitalicia o beneficio económicos periódico deberá efectuarse bimestralmente”.

En el PND se fortalecieron los subsidios no las pensiones, es decir, los (BEPS) Beneficios económicos periódicos. Los BEPS no solamente no son una pensión, sino que tampoco representan una garantía para la vejez por su baja cuantía e inexistencia de la posibilidad de ser heredados o sustituidos en caso que fallezca su titular. El PND promovió un masivo traslado hacia BEPS dando un plazo incomprensible de 10 días para que la gente decidiera el destino de su ahorro pensional, situación que logro ser corregida gracias a la oposición, y que fue modificada por un plazo de 6 meses.

Según datos de Colpensiones a 31 de marzo de 2019, se encontraban un total de 11.056 beneficiarios de BEPS por valor de:

en una nueva publicación sobre el otorgamiento de seguridad social a los adultos mayores presentada hoy en esta capital, consultado en: [https://www.ilo.org/global/docs/WCMS\\_185831/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_185831/lang-es/index.htm)

Rango	Nº. Beneficiarios A.V.
inferiores a \$45.000	5.242
Igual a \$45.000	-
Mayores a \$45.000 e inferiores a \$100.000	2.647
Mayores a \$100.000 e inferiores a \$200.000	1.880
Mayores a \$200.000 e inferiores a \$300.000	288
Mayores a \$300.000 e inferiores a \$400.000	15
Mayores a \$400.000 e inferiores a \$500.000	5
Mayores a \$500.000 e inferiores a \$600.000	4
Mayores a \$600.000 e inferiores a \$700.000	7
Mayores a \$700.000 e inferiores a \$703.896	-
Igual a \$703.896	-

El valor del Beneficio Económico Periódico se encuentra calculado mensualmente y es pagadero bimestralmente.

Con un total de 11.056 personas que se encuentran cobijadas en Beneficios Económicos Periódicos – BEPS con estado activo, es decir, que no tiene certificado de terminación de póliza de fallecimiento, donde el 47,8% son hombres y 52,2% son mujeres. De los cuales, el 56,49% perciben menos de \$40.000 pesos; 23,9% percibe entre \$40.000 y \$100.000 pesos y 17% entre \$100.000 y \$200.000 pesos. Valor que es calculado mensualmente y es pagadero bimestralmente

Con corte al 31 de mayo de 2020, se registran un total de 25.713 beneficiarios activos a quienes se les realiza el pago bimestral del BEPS de acuerdo con los rangos de las cuantías solicitadas, a continuación, se encuentra el detalle por rango:

**Beneficiarios de anualidades vitalicias por rangos de valor de anualidad**

RANGO	TOTAL, NACIONAL		Total general
	HOMBRE	MUJER	
< 40.000	9	16	25
Igual 40.000			
40.000-100.000	4.832	6.012	10.844
100.000-200.000	1.760	2.793	4.553
200.000-300.000	2.356	3.788	6.144
300.000-400.000	1.082	206	1.288
400.000-500.000	176	84	260
500.000-600.000	1.569	938	2.507
600.000-700.000	18	9	27
700.000-800.000	14	2	16
> 800.000	39	10	49
<b>Total, general</b>	<b>11.855</b>	<b>13.858</b>	<b>25.713</b>

Fuente: Vicepresidencia BEPS

En ese sentido, la información fue actualizada mediante nuevo derecho de petición dirigido a Colpensiones y respondió el 02 de julio de 2020, donde se denota que pese al crecimiento de quienes

se encuentran en los denominados beneficios económicos periódicos, las cifras continúan siendo irrisorias, incluso muy inferiores a las que se otorgan a la población de la tercera edad que nunca logro completar capital alguno de ahorro.

La Organización Internacional del Trabajo en nota de concepto sobre el Proyecto 193 de 2018 Senado y 123 de 2017 Cámara estableciendo un Piso de Protección Social (PPS) para sector rural y trabajadores de actividades agropecuarias, señaló:

“El proyecto de ley prevé proporcionar una seguridad básica del ingreso para las personas de edad a través de BEPS. Dichos beneficios se crearon para incentivar el ahorro para la vejez, en la población de bajos recursos que por sus condiciones socioeconómicas no cumplen con los requisitos legales para obtener una pensión del Sistema general de pensiones. Su funcionamiento se basa en un mecanismo voluntario y cuentas individuales de ahorro subsidiadas por el Estado correspondiendo hasta un 20% del aporte realizado por el beneficiario. Cabe observar a este respecto que las normas de la OIT no reconocen los sistemas de ahorro voluntarios basados en cuentas individuales como mecanismos eficaces y capaces de garantizar de manera suficiente y previsible una seguridad básica del ingreso para las personas de edad. Estos mecanismos no respetan los principios fundamentales como el financiamiento colectivo, las prestaciones definidas, la solidaridad, etc., que constituyen la base de la seguridad social y son reconocidos por el Convenio núm. 102 y la Recomendación núm. 202”

En efecto, la insuficiencia de las pensiones y alternativas como sistemas de ahorro individual para quienes no tienen acceso a altos ingresos o no tienen ingresos constantes termina arrojando sistemática y exponencialmente a más personas hacia el pilar de los subsidios, lo que no solamente hace que se disminuya su capacidad adquisitiva de forma drástica en algunas ocasiones pasándolo de una denominada clase media a un sector ubicado en la pobreza y la pobreza extrema, con el agravante que a la postres resultara mucho más costoso para la economía y para el Estado atender a esta población que quedará atrapada entre la pobreza extrema y la mendicidad.

**2.8 Sostenibilidad financiera, fiscal y económica**

La Recomendación 202 de la OIT en relación con la sostenibilidad financiera, fiscal y económica reseña:

“k) sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad.”  
 “Los Miembros deberían considerar una serie de métodos para movilizar los recursos necesarios a fin de asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los pisos de protección social nacionales, tomando en consideración la capacidad contributiva de los distintos grupos de población. Esos métodos, utilizados individualmente o en combinación, podrán consistir en hacer cumplir efectivamente las obligaciones tributarias y contributivas, redefinir las prioridades de gasto o crear una base de recaudación más amplia y suficientemente progresiva.”

Acorde con el Informe VI de Seguridad social para la justicia social y una globalización Equitativa. “Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa, 2011”, señaló. “La viabilidad y

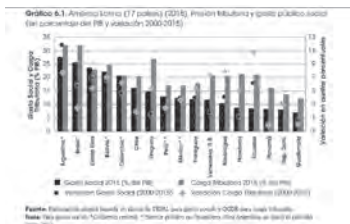
sostenibilidad de los sistemas de protección social se ha convertido en una gran preocupación para los países, independientemente de la fase de desarrollo económico en que se encuentren”<sup>77</sup>.

“No obstante, todo debate razonable sobre el tema de la viabilidad financiera debería centrarse no sólo en los costos y las repercusiones fiscales a corto plazo de los sistemas de seguridad social sino que debería abarcar también una comparación entre los costos a corto y a más largo plazo y sus efectos y beneficios. A medida que las economías se desarrollan y tienen que encontrar el mejor equilibrio posible entre la esfera de gasto público social y otras esferas de gasto público que compiten con ella sigue planteándose el reto de mantener y ampliar el espacio fiscal”<sup>78</sup>.

En efecto, pareciera que el afán por realizar reformas inconexas que no entienden el mercado laboral de Colombia, donde reina la informalidad vienen acrecentando más las problemáticas de una real protección a la vejez, máxime si se siguen omitiendo las múltiples ineficiencias de los sistemas actuales, la viabilidad financiera debe sustentarse en costos fiscales razonables pero entender que este no es un negocio, ni es auto sostenible dada la alta desigualdad del país, los bajos ingresos que posee la generalidad de la población colombiana y la alta informalidad. De manera que debe pensarse en un equilibrio entre las prestaciones financiadas por las cotizaciones y las que se soportan en impuestos. Es necesario reconocer los efectos positivos de la inversión social en la seguridad social como manera de reactivación de la económica y estabilización social, el mismo Banco Mundial viene señalando el incremento de la pobreza como un riesgo y obstáculo para la seguridad y la inversión.

En efecto, no podemos perder de vista que en la medida que aumente la formalización mejoraran los salarios reales y el sistema contributivo podrá contar con más recursos, pero para ello es necesario enfilar políticas enfocadas a comprender el mercado laboral. El “gasto público social y la recaudación se incrementan entre 2000 y 2015 en la mayoría de los países, sobresaliendo los casos de Argentina, Brasil, Costa Rica, Estado Plurinacional de Bolivia y Ecuador, que lo hacen por sobre los 5 puntos porcentuales”<sup>79</sup>, Colombia se encuentra por debajo de esta cifra, razón por la cual la inversión en pensiones es necesario examinarla en contexto.

<sup>77</sup> 2011. Seguridad Social Para La Justicia Y Una Globalización Equitativa. En Conferencia General, 100ª Reunión, Informe VI, Discusión Recurrente: 1-201. [Abril], Ginebra: ILO. p.103 consultado en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_154235.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf)  
<sup>78</sup> 2011. Seguridad Social Para La Justicia Y Una Globalización Equitativa. En Conferencia General, 100ª Reunión, Informe VI, Discusión Recurrente: 1-201. [Abril], Ginebra: ILO. p.103 consultado en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_154235.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf)  
<sup>79</sup> Bertranou, Fabio; y Pablo Casali. 2018. “Transición a La Formalidad Y Protección Social.” En Políticas De Formalización En América Latina. Avances Y Desafíos. Primera ed., José Manuel Salazar-Xirinachs y Juan Chacaltana (Eds.), ch. 6: 171-194. Lima: ILO. p. 174.



Fuente: Bertranou, Fabio; y Pablo Casali. 2018. “Transición a La Formalidad Y Protección Social.”

“Los elevados niveles de informalidad y desigualdad de la región demandan acciones más amplias en este campo”<sup>80</sup>. En materia de pensiones el gasto público por país demuestra que Colombia está lejos del promedio de la OECD que se ubica en un 8,2 % frente a nuestro 3,4% con todas las ineficiencias en los regímenes actuales que hemos venido dilucidando. En efecto, es clave dejar claro que hasta que no partamos de un examen integral, no lograremos mejorar el sistema pensional, y que el déficit en Colombia no proviene únicamente del Régimen de Prima Media Con Prestación Definida tiene varias fuentes, que se remontan a: La creación de una competencia que migro la mayoría de los afiliados al régimen privado con elevados costos administrativos; los regímenes especiales y la suma de varios funcionarios públicos condonados en el FOPEP; de manera que el déficit no se terminará con la supresión de Colpensiones, quienes también debieron asumir los costos entregado por el ISS. El déficit no se concentra únicamente en Colpensiones y el mismo continuará de no observarse el sistema de forma integral y tomando los correctivos paramétricos en futuras reformas.

Fondo	Pago de pensiones (Biliones de pesos)	Porcentaje
ISS Colpensiones	10,40	25,1%
FOPEP	8,34	28,8%
Cuenta Pension	5,55	18,7%
Regímenes	2,65	8,9%
Otros	2,52	8,3%
<b>Total</b>	<b>29,46</b>	<b>100,0%</b>

COMPONENTES DEL DÉFICIT FISCAL POR RÉGIMENES PENSIONALES (2).<sup>81</sup>

Por otro lado, y en lo que atañe al ahorro individual, es inexacto afirmar que en Colombia la privatización del sistema de pensiones es auto sostenible por ligarse al ahorro de cada individuo en tanto por el contrario aumentó el costo fiscal por varias razones:

<sup>80</sup> Bertranou, Fabio; y Pablo Casali. 2018. “Transición a La Formalidad Y Protección Social.” En Políticas De Formalización En América Latina. Avances Y Desafíos. Primera ed., José Manuel Salazar-Xirinachs y Juan Chacaltana (Eds.), ch. 6: 171-194. Lima: ILO. p. 176.

<sup>81</sup> SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE ALTERNATIVAS DE REFORMA PENSIONAL EN COLOMBIA RÉGIMENES ESPECIALES EN PENSIONES. UN ANÁLISIS NECESARIO. CECILIA LÓPEZ MONTAÑO Presidente y Fundador CISoe, julio de 2018.

“En primer lugar, los fondos privados de pensiones, creados en 1994, se quedaron con los ingresos del sistema, mientras que Colpensiones se quedó con los pensionados”<sup>82</sup>.



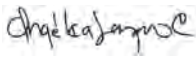


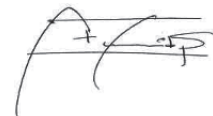
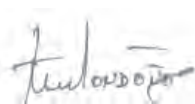











En segundo lugar el “presupuesto nacional debió financiar los bonos pensionales para cubrir el traslado a los fondos privados, los cuales a junio del 2018 valían \$20 billones, según Minhacienda”<sup>83</sup>. “En tercer lugar, porque la nación debe cubrir la garantía de la pensión mínima cuando se agote el fondo destinado para ello y también cubrir el ajuste de las rentas vitalicias por encima de la inflación (el llamado efecto deslizamiento). Finalmente, porque el Gobierno les debe a los fondos privados, a agosto del 2018, \$76 billones por concepto de los TES que tales fondos compraron. Esa deuda sigue creciendo”<sup>84</sup>.

En conclusión, la disminución del déficit implicaría la estructuración de una reforma con fundamento en los principios que se han venido enunciados que parte de un estudio integral que deje de ver el gasto social como una carga en vez de una inversión, y que atienda a la realidad del mercado laboral colombiano, sin reducir la atención a la protección a la vejez a simple subsidios irrisorios.

<sup>82</sup> Giraldo César y López M Cecilia. “Los fondos privados de pensiones también acarrear problemas”. El espectador. sept. 2018, consultado en: <https://www.elespectador.com/noticias/economia/los-fondos-privados-de-pensiones-tambien-acarrear-problemas/>

<sup>83</sup> Giraldo César y López M Cecilia. Ibid.

<sup>84</sup> Giraldo César y López M Cecilia. Ibid.

<p><b>ANEXO</b></p> <p><b>ANEXO 1: Exposición de motivos - Conflicto de Intereses (Artículo 291 Ley 5 de 1992)</b></p> <p>El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.</p> <p>De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.</li> <li>(ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.</li> <li>(iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.</li> <li>(iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.</li> <li>(v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.</li> </ul> <p>En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como "una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen" y como "el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto" (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).</p> <p>De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto.</p> <p>La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:</p> <p><b>El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto.</b> Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de</p>	<p>conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...].</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de acto legislativo, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar, con el relacionamiento con las administradoras de pensiones. Por lo cual, nos limitamos a presentar algunos posibles conflictos de interés que pueden llegar a presentarse con relación al sector financiero, aseguradores de riesgos y con las AFP, sin perjuicio de que se deban acreditar los mencionados requisitos de la jurisprudencia, para cada caso concreto.</p> <p>En el presente Proyecto de Acto Legislativo se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tengan relaciones, comerciales, accionarias o económicas, en general, con sociedades en cuyo objeto social se incluya el desarrollo de actividades de administración de fondos de pensiones, <u>relaciones que no incluyen en ninguna instancia la relación de afiliado con su AFP, en tanto la misma se genera en virtud de la obligatoriedad de pertenecer al sistema de seguridad social o las referentes a pensiones voluntarias e incluso lo concerniente a cesantías.</u></p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>ANGÉLICA LOZANO</b> Senadora de la República Alianza Verde</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>FABIÁN DÍAZ PLATA</b> Representante a la Cámara.</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>LEÓN FREDY MUÑOZ</b> Representante a la Cámara.</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>ANTONIO SANGUINO PÁEZ</b> Senador de la República Alianza Verde</p> </div> </div>
<div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>JORGE LONDOÑO ULLOA</b> Senador Partido de Alianza Verde</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>WILMER LEAL</b> Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>CATALINA ORTIZ LALINDE</b> Representante a la Cámara Alianza Verde</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>JUANITA GOEBERTUS ESTRADA</b> Representante a la Cámara Alianza Verde</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>VICTORIA SANDINO</b> Senadora- Partido FARC</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>LUCIANO GRISALES LONDOÑO</b> Representante a la Cámara Partido Liberal - Quindío</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>JOSE LUIS CORREA LOPEZ</b> Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ</b> Representante a la Cámara Colombia Humana</p> </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>MAURICIO TORO ORJUELA</b> Representante a la Cámara Alianza Verde</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>JULIAN GALLO CUBILLOS</b> Senador partido-FARC</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA</b> Senador de la República</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>Criselda Lobo Silva</b> Senadora de la República Partido FARC</p> </div> </div>




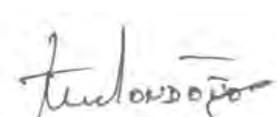
<p style="text-align: center;"><b>TABLA DE CONTENIDO</b></p> <p>Referencia: Radicación del "Proyecto de Acto Legislativo que modifica el artículo 48 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005" 1</p> <p>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO___ DE 2020 4</p> <p>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 7</p> <p>    1.1 De los falsos dilemas 9</p> <p>        Caso Colpensiones. 9</p> <p>    1.2 Fundamento jurídico 13</p> <p>2. DE LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL 18</p> <p>    2.1 Equidad 20</p> <p>    2.2 La seguridad social como derecho humano 27</p> <p>    2.3 Solidaridad y financiamiento colectivo 29</p> <p>    2.4 Derecho a las prestaciones en virtud de la ley 31</p> <p>    2.5 No discriminación e igualdad de género 33</p> <p>    2.6 Transparencia y buena gestión financiera 36</p> <p>    2.7 Participación de los interlocutores sociales y consulta con otras partes interesadas. 40</p> <p>    2.7 Suficiencia y previsibilidad 43</p> <p>    2.8 Sostenibilidad financiera, fiscal y económica 47</p> <p>ANEXO 51</p> <p>ANEXO 1: Exposición de motivos - Conflicto de Intereses (Artículo 291 Ley 5 de 1992) 51</p> <p>REFERENCIAS. 56</p> <p>JURISPRUDENCIA 58</p> <p>CONVENIOS 58</p>	<p style="text-align: center;"><b>REFERENCIAS.</b></p> <p>Bertranou, Fabio; y Pablo Casalf. 2018. "Transición a La Formalidad Y Protección Social." En Políticas De Formalización En América Latina. Avances Y Desafíos. Primera ed., José Manuel Salazar-Xirinachs y Juan Chacaltana (Eds.), ch. 6: 171-194. Lima: ILO.</p> <p>BLOOMBERG. Tomado de <a href="https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-24/400-basis-points-for-an-index-fund-colombia-to-expose-high-fees">https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-24/400-basis-points-for-an-index-fund-colombia-to-expose-high-fees</a></p> <p>CICHON Michael y otros. Financiación de la protección social. Informes OIT. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Colección de informes OIT Núm. 74. Madrid. Recuperado de: <a href="https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_221564.pdf">https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_221564.pdf</a></p> <p>CHACALTANA Juan; Leung Vicky; Vezza Evelyn. ¿PUEDEN AYUDAR LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS A LA TRANSICIÓN A LA FORMALIDAD?.</p> <p>Farné Stefano; Nieto Ramos Alejandro. ¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia? Análisis paramétrico y lecciones de política. Aprobado: 3 de noviembre de 2017.</p> <p>Giraldo César y López M Cecilia. "Los fondos privados de pensiones también acarrear problemas". El espectador. sept. 2018, consultado en: <a href="https://www.elspectador.com/noticias/economia/los-fondos-privados-de-pensiones-tambien-acarrear-problemas/">https://www.elspectador.com/noticias/economia/los-fondos-privados-de-pensiones-tambien-acarrear-problemas/</a></p> <p>Guarnizo Diana; Uprimny Rodrigo. ¿Es posible una dogmática adecuada sobre la prohibición de regresividad?. Un enfoque desde la jurisprudencia constitucional colombiana.</p> <p>Guía ciudadana al Sistema de Pensiones y Protección de la Vejez en Colombia Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. Departamento de Economía, 2019.</p> <p>ILO. 2011. Seguridad Social Para La Justicia Y Una Globalización Equitativa. En Conferencia General, 100ª Reunión, Informe VI, Discusión Recurrente: 1-201. [Abril], Ginebra: ILO.</p> <p>International Labour Organization (ILO). 1944a: Declaración De Filadelfia. Relativa a Los Fines Y Objetivos De La Organización Internacional Del Trabajo. Conferencia General. [Mayo 10]: 1-4. Filadelfia: ILO. En URL: <a href="https://bit.ly/2J280MX">https://bit.ly/2J280MX</a>.</p> <p>ILO 1999. Memoria Del Director General: Trabajo Decente. En Conferencia General, 87ª reunión: 1-72. [Junio], Ginebra: ILO. En URL <a href="https://bit.ly/2UuHYWS">https://bit.ly/2UuHYWS</a></p> <p>López, Cecilia. Parches y no reforma pensional. Portafolio. Consultada en: <a href="https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-lopez-montano/parches-y-no-reforma-pensional-analisis-cecilia-lopez-montano-542291">https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-lopez-montano/parches-y-no-reforma-pensional-analisis-cecilia-lopez-montano-542291</a>.</p>
<p>López Cecilia. "A proteger a los vulnerables". Consultado en: <a href="https://www.las2orillas.co/a-proteger-a-los-vulnerables/">https://www.las2orillas.co/a-proteger-a-los-vulnerables/</a></p> <p>López Cecilia. El Gobierno descubrió a los vulnerables Consultado en: <a href="https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-lopez-montano/el-gobierno-descubrio-a-los-vulnerables-540342">https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-lopez-montano/el-gobierno-descubrio-a-los-vulnerables-540342</a></p> <p>López Cecilia. SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE ALTERNATIVAS DE REFORMA PENSIONAL EN COLOMBIA REGÍMENES ESPECIALES EN PENSIONES, UN ANÁLISIS NECESARIO. CISOe, julio de 2018.</p> <p>Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. De beneficiarias a ciudadanas: Acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones de América Latina. CEPAL. Santiago, 2019.</p> <p>Ortiz Isabel, Durán-Valverde Fabio, Urban Stefan, Wodsak Veronika, Zhiming Yu ESS. "La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018) – Extensión de la Seguridad Social Documento de trabajo núm. 63 Departamento de Protección Social OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.</p> <p>OIT. América Latina y el Caribe: Primero de Mayo en confinamiento, consultado en: <a href="https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_743342/lang-es/index.htm?shared_from=shrtls">https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_743342/lang-es/index.htm?shared_from=shrtls</a></p> <p>Organización Internacional del Trabajo. Hechos concretos sobre la seguridad social. Ginebra. Oficina internacional del Trabajo. Recuperado de: <a href="https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf">https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf</a></p> <p>OIT. Las pensiones no contributivas son viables para combatir la pobreza en Perú., consultado en: <a href="https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_185831/lang-es/index.htm">https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_185831/lang-es/index.htm</a></p> <p>Organización Internacional del Trabajo. Principios y normas de la seguridad social. Recuperado de: <a href="http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/proyecto_ssos/fo rmacion_distancia/modulo_002/02_unidad02.pdf">http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/proyecto_ssos/fo rmacion_distancia/modulo_002/02_unidad02.pdf</a></p> <p>Organización Internacional del Trabajo. Igualdad de género y no discriminación en la gestión del empleo. Guía para la acción. Recuperado de: <a href="https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_326274.pdf">https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_326274.pdf</a></p> <p>Organización Internacional del Trabajo. Inclusión y protección social para el sector rural en el Marco del postconflicto. Recuperado: <a href="http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_510749.pdf">http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_510749.pdf</a></p> <p>OIT. 2011. Seguridad Social Para La Justicia Y Una Globalización Equitativa. En Conferencia General, 100ª Reunión, Informe VI, Discusión Recurrente: 1-201. [Abril], Ginebra: ILO. p.103 consultado en: <a href="https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf">https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf</a></p>	<p>OIT.2011. Seguridad Social Para La Justicia Y Una Globalización Equitativa. En Conferencia General, 100ª Reunión, Informe VI, Discusión Recurrente: 1-201. [Abril], Ginebra: ILO. p.103 consultado en: <a href="https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf">https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf</a></p> <p style="text-align: center;"><b>JURISPRUDENCIA</b></p> <p>Corte Constitucional. Sentencia C- 410 de 1994. MP: Carlos Gaviria Diaz.</p> <p>Corte Constitucional sentencia C- 155 de 1997. MP: FABIO MORON DIAZ.</p> <p>Corte Constitucional. Sentencia C- 789 de 2002. MP: Rodrigo Escobar Gil</p> <p>Corte Constitucional. Sentencia C- 1054 de 2004. MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.</p> <p>Corte Constitucional. Sentencia C- 242 de 2009. MP: Mauricio González Cuervo.</p> <p>Corte Constitucional. Sentencia C- 242 de 2009. MP: Mauricio González Cuervo</p> <p>Corte Constitucional. Sentencia C-428 de 2009. MP: Mauricio González Cuervo.</p> <p>Corte Constitucional. Sentencia T-414 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.</p> <p>Corte Constitucional. Sentencie C- 529 de 2010. MP: Mauricio González Cuervo</p> <p>Corte Constitucional. Sentencia T-662 de 2011. MP: Jorge Iván Palacio Palacio.</p> <p>Corte Constitucional. Sentencie C- 767 de 2014. MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.</p> <p>Corte Constitucional. Sentencia C- 586 de 2016. MP: Alberto Rojas Ríos.</p> <p>Corte Constitucional. Sentencia T- 360 de 2018. MP: Antonio José Lizarazo Ocampo.</p> <p>Corte Constitucional. Sentencia C- 083 de 2019. MP: Alberto Rojas Ríos.</p> <p style="text-align: center;"><b>CONVENIOS</b></p> <p>Convenio de la OIT sobre la seguridad social -norma mínima- de 1952</p> <p>Convenio de la OIT sobre la igualdad de trato en seguridad social de 1962</p> <p>Convenio de la OIT sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de 1964.</p> <p>Convenio de la OIT sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes de 1967.</p>

<p>Convenio de la OIT sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad de 1969.</p> <p>Convenio de la OIT sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social de 1982.</p> <p>Convenio de la OIT sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo de 1982.</p> <p>Convenio de la OIT sobre la protección de la maternidad del 2000.</p>	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b> <b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 08 de septiembre de 2020</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo No. 21/20 Senado “<b>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 48 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA ADICIONADO POR EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005</b>”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANGÉLICA LOZANO CORREA, ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ, VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA, JORGE LONDOÑO ULLOA, ARMANDO ALBERTO BENEDETTI VILLANEDA, CRISELDA LOBO SILVA, JULIAN GALLO CUBILLOS; y los Honorables Representantes FABIÁN DÍAZ PLATA, LEÓN FREDY MUÑOZ, WILMER LEAL, CATALINA ORTIZ LALINDE, JUANITA GOEBERTUS ESTRADA, LUCIANO GRISALES LONDOÑO, JOSE LUIS CORREA LOPEZ, ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ, MAURICIO TORO ORJUELA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión <b>PRIMERA</b> Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 08 DE 2020</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Acto Legislativo a la Comisión <b>PRIMERA</b> Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>ARTURO CHAR CHALJUB</b> SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>
--	--

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 254 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual se establecen medidas en pro de la atención en salud mental preventiva en el sistema penitenciario en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá, D. C, agosto de 2019.</p> <p><b>Doctor</b> Gregorio Eljach Pacheco <b>Secretario General</b> Senado de la República de Colombia</p> <p><b>ASUNTO: Radicación Proyecto de Ley Senado</b></p> <p>Respetado Secretario General:</p> <p>En concordancia con en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, en nuestra condición de Congresistas de la República radicamos el presente Proyecto de Ley, me permito presentar ante la Secretaría General del Senado de la República el presente Proyecto de Ley “<b>Por medio de la cual se establecen medidas en pro de la atención en salud mental preventiva en el sistema penitenciario en Colombia y se dictan otras disposiciones</b>”. El documento se encuentra estructurado de la siguiente manera:</p> <p>I. Exposición de motivos II. Fundamento Jurídicos III. Objeto de la iniciativa IV. Proposición</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA</b> Senador de la República         </div> <div style="text-align: center;">   <b>JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA</b> Senador de la República         </div> </div>
---



**FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cauca



**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**  
Senador de la República



**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
Senador de la República



**VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA**  
Senadora de la República



**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
Representante a la Cámara



**ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ**  
Representante a la Cámara



**FABIÁN DÍAZ PLATA**  
Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_ DE 2020 SENADO

*"Por medio de la cual se establecen medidas en pro de la atención en salud mental preventiva en el sistema penitenciario en Colombia y se dictan otras disposiciones"*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto:** El objeto de la presente ley es garantizar de forma plena el ejercicio al derecho a la salud mental mediante la promoción y prevención a la población privada de la libertad dentro del sistema penitenciario en Colombia, buscando impactar positivamente para menoscabar fenómenos asociados a la reincidencia criminal.

**Artículo 2°. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones incluidas en la presente ley buscan garantizar el ejercicio del derecho a la salud mental de la población privada de la libertad dentro del sistema penitenciario y carcelario del país.

**Artículo 3°. Servicios de salud mental para la población privada de la libertad.** En desarrollo del artículo 4° y demás normas concordantes de la Ley 1616 de 2013, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, con el acompañamiento del Ministerio de Salud y Protección Social, creará e implementará, en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley, un protocolo y guías de atención integral para la promoción, prevención y seguimiento en materia de salud mental para la población privada de la libertad dentro del sistema penitenciario y carcelario del país.

El protocolo y lineamientos creados por el presente artículo se complementará con los avances preexistentes en materia de promoción del derecho a la salud mental dentro del sistema penitenciario y carcelario de Colombia. Las medidas promovidas incluirán al entorno familiar cercano de la persona privada de la libertad.

**Parágrafo.** Las políticas subyacentes al presente artículo podrán hacer uso de tecnologías de tele salud y demás herramientas tecnológicas preexistentes que permitan ejercer de manera eficaz el derecho a la salud mental.

**Artículo 4. Medidas de garantía del derecho a la salud mental del personal de guardia.** El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, con el acompañamiento del Ministerio de Salud y Protección Social, deberá adaptar al ámbito penitenciario y carcelario un protocolo de respeto, garantía y fomento del derecho a la salud mental del personal de guardia que labora dentro del sistema penitenciario y carcelario del país

**Artículo 5°. Garantía para el ejercicio del derecho a la salud mental.** Las Entidades Promotoras de Salud que prestan sus servicios dentro del sistema penitenciario y carcelario, con la vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud, deberán crear un protocolo de promoción, prevención y seguimiento a la salud mental de la población privada de la libertad.

Dicho protocolo comprenderá una atención periódica, acompañada de un seguimiento efectivo, a personas privadas de libertad buscando incidir de forma efectiva en su salud mental y el cuidado psicológico del interno y su familia.

**Parágrafo.** El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios promoverán la presencia y vinculación de profesionales en salud mental contemplados en la Ley 1616 de 2013 para la atención de la población privada de la libertad en centros de reclusión y establecimientos carcelarios del sistema penitenciario del país.

**Artículo 6°. Adiciónese un numeral al artículo 30° de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará así:**


**ARTÍCULO 30. FUNCIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE SALUD MENTAL.** Son funciones del Consejo:

(...)

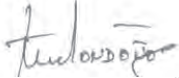
**6. Proponer lineamientos, programas y políticas tendientes a garantizar el ejercicio del derecho a la salud mental de la población privada de la libertad en Colombia como una medida de resocialización efectiva.**

**Artículo 7°. Vigencias y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

Cordialmente,



**JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA**  
Senador de la República



**JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA**  
Senador de la República



**FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cauca



**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**  
Senador de la República



**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
Senador de la República



**GUSTAVO BOLÍVAR MORENO**  
Senador de la República



**VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA**  
Senadora de la República



**MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ**  
Representante a la Cámara



**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
Representante a la Cámara



**ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ**  
Representante a la Cámara



**FABIÁN DÍAZ PLATA**  
Representante a la Cámara



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. OBJETO DE LA INICIATIVA**

El presente proyecto de ley busca garantizar de forma plena el ejercicio al derecho a la salud mental mediante la promoción y prevención a la población privada de la libertad dentro del sistema penitenciario en Colombia, buscando impactar positivamente para menoscabar fenómenos asociados a la reincidencia criminal.

**II. CONTEXTO DE LA INICIATIVA**

**i. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES**

Para abordar la salud mental de las Personas Privadas de la Libertad desde una perspectiva de salud pública, es preciso tomar como punto de partida algunas consideraciones conceptuales; esto determinará el enfoque desde el que se desarrolle la política pública nacional en materia de salud mental en el entorno penitenciario, cuyo alcance al día de hoy es bastante limitado en términos de promoción, prevención y atención integral.

**a. ¿QUÉ ES SALUD MENTAL?**

Para la OMS, salud mental es un estado de bienestar en el cual el individuo es consciente de sus propias capacidades, puede afrontar las tensiones normales de la vida, trabajar de forma productiva y fructífera y es capaz de hacer una contribución a su comunidad<sup>1</sup>. Esta noción pone de presente una concepción positiva de la salud mental, que se aparta de la mera ausencia de trastornos o discapacidades, enfoque desde el que la intervención se limita al tratamiento de la enfermedad, y en su lugar abarca el amplio espectro de interacciones en la vida cotidiana, lo que implica una integralidad de componentes y determinantes.

De esta manera, la salud mental empieza a ser abordada desde un enfoque en el que el énfasis está puesto en la intervención sobre (i) los entornos de desarrollo individual y colectivo (comunitario, laboral, educativo, hogar, virtual e institucional), (ii) los determinantes sociales que afectan el estado de bienestar (contexto socioeconómico, situación laboral, disponibilidad de alimentos, acceso a servicios de salud, etc), así como (iii) las diferencias poblacionales y territoriales que condicionan el curso de vida de las personas.

<sup>1</sup> Organización Mundial de la salud (2018). Salud mental: fortalecer nuestra respuesta. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-our-response>

El diseño de la política pública nacional en materia de salud mental no ha sido indiferente a estas nociones, es por eso que la Ley 1616 de 2013 (Ley de salud mental), la define como un estado dinámico que se expresa en la vida cotidiana a través del comportamiento y la interacción de manera tal que permite a los sujetos individuales y colectivos desplegar sus recursos emocionales, cognitivos y mentales para transitar por la vida cotidiana, trabajar, establecer relaciones significativas y contribuir a la comunidad<sup>2</sup>; con lo que se reafirma un cambio importante en lo que a la conceptualización de la salud mental se refiere.

Otras definiciones importantes que se plasman en la Ley de salud mental, apuntan a la comprensión de la salud mental como derecho fundamental y como materia prioritaria de salud pública; en este sentido, se impone el deber al Estado colombiano de garantizar el ejercicio pleno del derecho a la salud mental a la población colombiana mediante la promoción de la salud mental y la prevención del trastorno mental<sup>3</sup>.

**b. ¿QUÉ SON LOS PROBLEMAS MENTALES?**

Los problemas mentales afectan la forma en que una persona piensa, se siente, se comporta y se relaciona con los demás, pero sus manifestaciones no son suficientes para incluirlos dentro de un trastorno específico según los criterios de las clasificaciones internacionales de trastornos mentales; están asociados a dificultades de aprendizaje y de comunicación, conductas de riesgo alimentario, alteraciones del sueño, exposición a eventos traumáticos, síntomas de depresión y ansiedad, entre otros<sup>4</sup>.

**c. ¿QUÉ SON LOS TRASTORNOS MENTALES?**

Los trastornos mentales son alteraciones clínicamente significativas de tipo emocional, cognitivo o comportamental que generan disfunción del desarrollo de las funciones mentales, procesos psicológicos o biológicos en el individuo<sup>5</sup>. Mundialmente se aceptan dos clasificaciones de trastornos mentales y del comportamiento (CIE y DSM<sup>6</sup>) que orientan a los especialistas en la identificación de cuadros clínicos y definición de diagnósticos.

Estos se diferencian de los problemas mentales en la severidad de la sintomatología, grado de disfuncionalidad del individuo y condiciones crónicas asociadas a trastornos

<sup>2</sup> Ley 1616 de 2013. "POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE LA LEY DE SALUD MENTAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Ministerio de Salud y Protección Social (2015). Encuesta Nacional de Salud Mental.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Clasificación Internacional de Enfermedades -CIE- de la Organización Mundial de la Salud y el -DSM- de la Asociación Psiquiátrica Americana.

depresivos y de ansiedad, esquizofrenia, epilepsia, trastorno por Déficit de Atención e Hiperactividad, trastornos de la memoria, entre otros.

**a. PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD Y SALUD MENTAL**

La privación de la libertad supone para la persona el enfrentamiento a diferentes eventos estresantes como la pérdida de privacidad, la pérdida de autonomía, la distorsión en el tiempo y el espacio, la sensación de soledad debido al rompimiento abrupto de las relaciones sociales, el tedio y otras situaciones propias de la vida en prisión, que se convierten en factores de riesgo cuando no se cuentan con los recursos psicológicos suficientes para sobrellevarlos; esto podría conllevar al desencadenamiento de diferentes problemas y trastornos mentales.

Las diversas manifestaciones de problemas en materia de salud mental se expresan durante toda la estancia en prisión y se pueden exacerbar por factores como el hacinamiento, la incertidumbre, el miedo a ser atacado, las precarias condiciones de salud y la violencia.

**ii. SITUACIÓN DE LA SALUD MENTAL DE LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD EN COLOMBIA**

El estudio de la situación de salud mental en el país ha empezado a ser del interés nacional, en la medida en que se ha venido observando el incremento de la carga de enfermedad por los problemas y trastornos mentales y del comportamiento. No en vano, en los años recientes ha tenido lugar un amplio desarrollo normativo y de política pública en materia de salud mental, que, al no lograr una implementación efectiva, deja en evidencia un preocupante escenario.

La ausencia de indicadores es uno de los primeros problemas, pues si bien Colombia ha hecho algunos esfuerzos en la realización de diferentes estudios relacionados con la salud mental, entre ellos las encuestas nacionales de salud mental realizadas en 1993, 1997, 2003 y 2015, no se ha incluido el estudio detallado de la población privada de la libertad.

Así, dentro de los escasos estudios, según cifras del INPEC para el año 2015, de 121.421 personas privadas de la libertad, cerca de 2.400 padecían alguna patología mental<sup>7</sup>. Vale la pena señalar que esta cifra es una mera aproximación al número real de personas privadas de la libertad que sufrían alguna condición que afectaba su salud mental, pues la evaluación psiquiátrica no es realizada a todos los internos y es posible que los trastornos ya existieran antes de ingresar o que se desencadenaran

<sup>7</sup> Hasta enero de 2019, 187.477 personas se encontraban privadas de la libertad en Colombia; esto pone de manifiesto: (i) el incremento de la población carcelaria, en las condiciones de hacinamiento ya conocidas, y, en consecuencia, (ii) el incremento del número de reclusos con patologías mentales o expuestos a ellas.

por la reclusión. En este sentido, identificar si los internos sufren de depresión, ansiedad, estrés postraumático o adicciones, por mencionar algunos de los trastornos más frecuentes, también es un problema.

Población carcelaria con patologías mentales. Colombia, años 2013 - 2015.

Año	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	Total	Porcentaje Con relación a la población total.
2013	2133	90,73	218	9,27	2351	1,95
2014	2046	91,46	191	8,54	2237	1,96
2015	2157	92,18	183	7,82	2340	1,92

Fuente: Defensoría del Pueblo. INFORME ATENCIÓN EN SALUD MENTAL A POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD 2015.

Ahora bien, es preciso señalar que según el Código Penitenciario y Carcelario<sup>8</sup> esta población debería recibir tratamiento en establecimientos de carácter asistencial y terapéutico situados fuera de las cárceles, no en los centros de reclusión. Aun así, con un hacinamiento cercano al 50%, a las cárceles siguen llegando personas que padecen trastornos mentales; para albergar a esta población, el INPEC cuenta con dos unidades de salud mental, una en la cárcel La Modelo de Bogotá y otra en la de Villahermosa de Cali.

Allí se encuentran todo tipo de casos, están los reclusos a la espera de que un juez los declare inimputables, también están los presos que ya han sido condenados y pese a padecer un trastorno mental no fueron eximidos penalmente, y además se recibe de forma temporal a los presos de los patios comunes cuando presentan una crisis o un episodio psicótico. Otro aspecto que resulta problemático es que esas plazas están destinadas únicamente a los hombres, pues, aunque las mujeres tras las rejas tienen más probabilidades de padecer un trastorno mental, sus establecimientos no cuentan con una unidad de atención especializada.

En un intento por caracterizar la atención en salud mental a la población privada de la libertad, en el año 2015 la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria realizó visitas de inspección a 12 establecimientos<sup>9</sup> y encontró que la farmacodependencia es el trastorno mental más frecuente al interior de los establecimientos, seguidos por la esquizofrenia, el trastorno de ansiedad y trastornos del afecto como depresión y trastorno afectivo bipolar.

<sup>8</sup> Ley 65 de 1993. "POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO PENITENCIARIO Y CARCELARIO". Artículo 24. ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN PARA INIMPUTABLES POR TRASTORNO MENTAL PERMANENTE O TRANSITORIO CON BASE PATOLÓGICA Y PERSONAS CON TRASTORNO MENTAL SOBREVINIENTE.

<sup>9</sup> En cada uno se realizó una entrevista al personal encargado, revisión de historias clínicas, registros de entrega de medicamentos y lugar en el que éstos son almacenados.

Principales patologías y número de personas que las padecen.

TRASTORNO MENTAL	TOTAL	%
Farmacodependencia	199	39,6
Esquizofrenia	130	25,8
Trastorno de ansiedad	83	16,5
Trastorno depresivo	29	5,7
Trastorno afectivo bipolar	12	2,3
Trastorno afectivo orgánico	1	0,1
Trastorno de personalidad	3	0,5
Trastorno de control de los impulsos	3	0,5
Trastorno estrés posttraumático	4	0,7
Trastorno distímico	1	0,1
Trastorno disocial	5	0,9
Trastorno delirante	2	0,3
Trastorno del sueño	4	0,79
Trastorno conversivo	1	0,19
Trastorno adaptativo	2	0,39
Trastorno mental sin especificar	1	0,19
Trastorno psicótico	2	0,3
Trastorno del comportamiento	1	0,19
Retraso mental	4	0,7
Psicosis orgánica	1	0,19
Psicosis inespecífica	3	0,5
Conducta disocial	3	0,5
Epilepsia	3	0,5
Episodio disociativo	1	0,19
Otros	4	0,7
<b>TOTAL</b>	<b>502*</b>	<b>100</b>

Fuente: Defensoría del Pueblo. INFORME ATENCIÓN EN SALUD MENTAL A POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD 2015.

A partir de este estudio, la Defensoría pudo concluir que el servicio de atención en salud prestado en los establecimientos no garantiza los estándares mínimos de atención en salud mental para la población privada de la libertad contemplados en el artículo 6° de la Ley 1616 de 2013 y además señala que situaciones como el suministro diario de medicamentos y la atención psiquiátrica mensual, bimestral y en algunas ocasiones trimestral no satisface las necesidades de tratamiento de la mayoría de las patologías presentadas por los internos.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo, citando el Estudio de prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles en el sistema penitenciario y carcelario colombiano de 2016, realizado entre la Facultad de Medicina de la Universidad de los Andes y la Escuela de Salud Pública de Harvard, llama la atención sobre la incidencia de depresión en los internos, siendo del 24% en la cárcel La Modelo, un dato que no es de menor importancia si se tiene en cuenta que según la Encuesta Nacional de Salud Mental<sup>10</sup> el 4,7% de los colombianos padece este trastorno, que, como lo ha manifestado la OMS, es uno de los factores más relacionados con la conducta suicida.

<sup>10</sup> Ministerio de Salud y Protección Social (2015). Encuesta Nacional de Salud mental 2015.

Por otra parte, el Laboratorio de Psicología Jurídica de la Universidad Nacional de Colombia presentó en 2017 el "Informe nacional de prisiones". En él se evalúan diversos indicadores que tienen una incidencia directa sobre la salud mental de las personas privadas de la libertad; por ejemplo, el hacinamiento registrado ese año fue del 47%, sobrepasando en algunos establecimientos el 100 %, y al calcular por número de camas, el de reclusos lo supera en un 66%; el informe también revela que la tasa de suicidios pasó de 9,05 en 2016 a 10,34 en 2017, y la de homicidio pasó de 25,63 en 2016 a 27,58 en 2017; respecto a los indicadores de atención en salud, se encontró que solo el 12% de los internos tuvo examen de ingreso, y el porcentaje de reclusos que habían recibido atención primaria en salud fue del 25,7%.

En definitiva, la situación de salud mental en los establecimientos penitenciarios y carcelarios colombianos es preocupante, lo que, sumado a las condiciones de confinamiento y los problemas con la satisfacción de necesidades en el marco de la pandemia, pone de presente la necesidad de emprender acciones de promoción, prevención y atención integral.

**iii. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE ADICIONAR OBLIGACIONES EN MATERIA DE SALUD MENTAL A LAS AUTORIDADES QUE INTEGRAN EL SISTEMA NACIONAL PENITENCIARIO?**

Diversos estudios coinciden en señalar que la prisión es un lugar que genera efectos totalmente contrarios a la promoción de un bienestar psicológico, toda vez que estos establecimientos están asociados a la pérdida del derecho a la libertad, restricciones frente al estilo de vida, pérdida de autonomía, de empleo, de vivienda y de relaciones interpersonales, incluyendo relaciones con la pareja, padres e hijos. A lo anterior deben sumarse las dinámicas de violencia imperantes en dichos entornos, lo que en muchos casos resulta en abusos y victimización<sup>11</sup>.

Estas condiciones de vida pueden conducir, en el peor de los casos, al suicidio, ya que el proceso de adaptación al contexto carcelario no resulta sencillo para muchos individuos. A propósito, el Centro de Documentación de la Tortura<sup>12</sup> encontró que, en Colombia, por cada suicidio en libertad, tienen lugar 17 en prisiones, con lo que se pone de presente el alcance de la problemática, que, si ya es de proporciones considerables en términos de salud pública para la población en general, para el caso de las personas privadas de la libertad, se configuran varios agravantes.

Así, además de los problemas de infraestructura y el Estado de Cosas Inconstitucional, a la fecha, las acciones de promoción de salud mental y prevención de las violencias, problemas, trastornos mentales y consumo de SPA realizadas en

<sup>11</sup> Aponte M.C; Espinosa S; González D (2019). Salud Mental en Centros Penitenciarios.  
<sup>12</sup> Centro de Documentación de la Tortura (2014). Características del comportamiento suicida en cárceles de Colombia. <http://www.scielolink.org/doi/pdf/crim/v56n1/v56n1a06.pdf>

las instituciones penitenciarias y carcelarias son limitadas o nulas. Esto no es intrascendente, pues la ausencia de acciones integrales, además de incidir en la calidad de vida de las personas privadas de la libertad, puede afectar directamente el entorno familiar y social, incidiendo, por ejemplo, en las dinámicas familiares y su posible desintegración, desestabilizando los lazos afectivos familiares, emocionales y económicos, y afectando directamente el comportamiento dentro de la misma institución, lo que podría extenderse al comportamiento que tenga la persona en la comunidad una vez termine la condena.<sup>13</sup>

**iv. ANTECEDENTES NORMATIVOS**

Con la Ley 100 de 1993 y la creación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), se empezó a hacer referencia a la protección integral en todos los niveles, desde la promoción de la salud mental, hasta la atención de problemas y trastornos mentales, que incluye el diagnóstico oportuno, tratamiento y rehabilitación. Lo anterior se materializó a través del Plan Obligatorio de Salud (POS) y a través del Plan de Atención Básica (PAB) que corresponde al conjunto de intervenciones encaminadas a promover la salud y prevenir la enfermedad.

Luego, en 1998, con la expedición por parte del Ministerio de Salud de la Resolución 2358, se formuló la Política de Salud Mental, esta política incluyó directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre atención primaria y promoción de la salud emocional, desarrollo socioeconómico y calidad de vida y apuntó a la prevención en la aparición de la enfermedad mental, reorientación y mejoramiento de la calidad en la prestación de servicios de salud y actuación conjunta con la vigilancia en salud pública.

Posteriormente, en 2005, se elaboraron los Lineamientos de Política de Salud Mental para Colombia con el propósito de facilitar el debate público sobre la situación de la salud mental de los colombianos, sus necesidades y los enfoques posibles para su abordaje en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema de la Protección Social, para la formulación y desarrollo de una Política Nacional que incluyera acciones de promoción de la salud mental, prevención de los impactos negativos de problemas psicosociales sobre individuos, familias y comunidades y la reducción del impacto negativo de los trastornos mentales sobre las comunidades.

La Ley 1122 de 2007 ordenó la inclusión de acciones orientadas a la promoción de la salud mental en los planes de Salud Pública y en los planes de desarrollo nacional y territorial. Así mismo, incorporó estrategias para la promoción de la salud mental, tratamiento de los trastornos mentales, prevención de la violencia, el maltrato, la drogadicción y el suicidio.

<sup>13</sup> Departamento Nacional de Planeación (2020). Conpes 3992: ESTRATEGIA PARA LA PROMOCIÓN DE LA SALUD MENTAL EN COLOMBIA.

Estos lineamientos fueron incluidos en el Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010, posicionando la salud mental como una prioridad nacional, fomentando su incorporación en los planes territoriales de salud (PTS) y asignando la responsabilidad de la promoción, con énfasis en el ámbito familiar, a las EPS, Administradoras de Riesgos Profesionales e IPS. De igual manera, estos lineamientos se retomaron para la formulación del Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) 2012- 2021, incorporando la salud mental y la convivencia social dentro de las ocho dimensiones prioritarias.

La Encuesta Nacional de Salud Mental de 2015 y la Ley Estatutaria de Salud 1751 de 2015, junto con la Política de Atención Integral en Salud de 2016, establecieron la necesidad de ampliar los enfoques para la promoción de la salud, la gestión integral del riesgo en salud y los procesos de atención integral e integrada como elementos importantes para reconocer a las personas como el centro de las atenciones y titulares del derecho a la salud, así como las particularidades territoriales, mediante el fortalecimiento de la autoridad sanitaria y la redefinición de los administradoras y prestadores de servicios en salud.

En el año 2018 el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Política Nacional de Salud Mental, la cual busca promover la salud mental para el desarrollo integral de los sujetos individuales y colectivos, la reducción de riesgos asociados a problemas y trastornos mentales, suicidio, violencias y epilepsia y la integralidad de atenciones en salud e inclusión social. Más recientemente, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, propuso avanzar en la expedición del documento CONPES de salud mental, el cual aborda de manera intersectorial la gestión integral para la salud mental de la población colombiana.<sup>14</sup>

En lo que a los entornos penitenciarios se refiere, el artículo 105 de la Ley 65 de 1993 dispone que, dentro de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, los reclusos contarán con la atención de un servicio médico integrado por médicos, psicólogos, odontólogos, psiquiatras, terapeutas, enfermeros y auxiliares de enfermería. En la modificación al Código Penitenciario y Carcelario, realizada por la Ley 1709 de 2014, se afirma que los establecimientos especiales para personas que padecen trastorno mental, contarán con este mismo tipo de atención médica, la cual se especializará en tratamiento psiquiátrico y rehabilitación mental con miras a la inclusión familiar, social y laboral.

En la misma ley se establece que las personas privadas de la libertad deben tener acceso a todos los servicios del sistema general de salud sin discriminación por su condición jurídica, con garantía de recibir acciones, basadas en el respeto de la dignidad humana, de prevención, diagnóstico temprano y tratamiento adecuado de todas las patologías físicas y mentales.

<sup>14</sup> Ibidem.

Ahora bien, la Corte Constitucional, dando desarrollo a los avances normativos y de política pública en materia de salud mental, se ha pronunciado en varias oportunidades y ha señalado que, en atención al carácter de fundamental del Derecho a la Salud, este no puede verse ni suspendido ni restringido cuando se trata de una persona privada de la libertad. En este sentido, la protección al Derecho a la Salud incluye la protección de las personas que padecen enfermedades mentales dentro de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, así mismo, esta protección se brinda garantizando los servicios médicos necesarios para el tratamiento de diagnósticos psiquiátricos. Lo anterior, ha dicho la Corte, incluye la reclusión dentro de las instalaciones idóneas y propicias, de acuerdo al estado de salud de los internos.<sup>15</sup>

En otro pronunciamiento, la Corte resalta que Colombia ha suscrito una serie de instrumentos jurídicos internacionales que le son vinculantes y traen como consecuencia automática el respetar y garantizar los derechos de esta población. Entre ellos se encuentra la Convención Americana de Derechos Humanos que establece que el Estado debe garantizar las condiciones dignas de reclusión, y el tratamiento médico al que haya lugar en el caso que la persona privada de la libertad padezca de algún tipo de enfermedad, obligación que se ha desarrollado vía jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y que ha sido recogida por la Corte Constitucional.<sup>16</sup>

**vi. CONCLUSIONES**

Con lo expuesto hasta aquí, se ha querido poner de presente la necesidad de dar un nuevo lugar en la agenda legislativa a la salud mental. Y es que, si bien el desarrollo normativo y de política pública ha sido extenso en los años recientes, la aplicación y el alcance de figuras como la Ley 1616 de 2013 (Ley de salud mental) parece no responder a las necesidades de las personas privadas de la libertad, que tal y como lo demuestran los escasos estudios, requieren de más y mejores medidas de atención.

En este sentido, incluir medidas en materia de salud mental, focalizadas en las personas privadas de la libertad, es un paso fundamental para comprometer al Estado con el cuidado psicológico de los colombianos, pues al tratarse de una población sometida a graves violaciones a sus derechos, es ineludible la responsabilidad que se tiene en la implementación de mejoras para la protección de su salud mental.

Lo anterior se refuerza en el marco de la pandemia, pues ante la interrupción de las visitas y las complejas condiciones sanitarias y de acceso a la salud que tienen lugar en las cárceles colombianas, la responsabilidad del Estado colombiano frente al

<sup>15</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-149 de 2014.  
<sup>16</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-750A de 2012.

bienestar físico y mental de las personas privadas de la libertad adquiere mayor relevancia.


**III. PROPOSICIÓN**

En virtud de lo anterior, solicito a la Secretaría General del Senado dar inicio al trámite legislativo respectivo del presente proyecto de ley: **“Por medio de la cual se establecen medidas en pro de la atención en salud mental preventiva en el sistema penitenciario en Colombia y se dictan otras disposiciones”**

Cordialmente,



**JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA**  
 Senador de la República



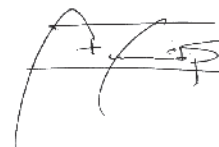
**JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA**  
 Senador de la República



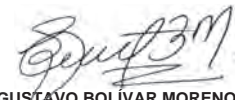
**FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Cauca



**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**  
 Senador de la República



**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
 Senador de la República



**GUSTAVO BOLÍVAR MORENO**  
 Senador de la República

**SECCIÓN DE LEYES**  
**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 31 de agosto de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 254/20 Senado **“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS EN PRO DE LA ATENCIÓN EN SALUD MENTAL PREVENTIVA EN EL SISTEMA PENITENCIARIO EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA, JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA, ARMANDO ALBERTO BENEDETTI VILLANEDA, ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ, GUSTAVO BOLÍVAR MORENO, VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA; y los Honorables Representantes FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN, MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ, NORMA HURTADO SÁNCHEZ, ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ, FABIÁN DÍAZ PLATA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 31 DE 2020**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**ARTURO CHAR CHALJUB**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**



**VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA**  
 Senadora de la República



**MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ**  
 Representante a la Cámara



**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
 Representante a la Cámara



**ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ**  
 Representante a la Cámara


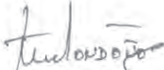

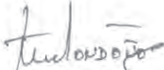













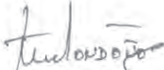








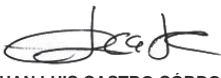
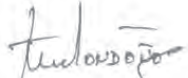


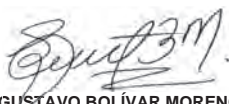
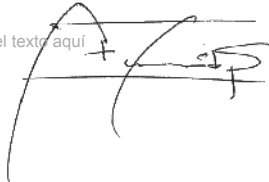

**FABIÁN DÍAZ PLATA**  
 Representante a la Cámara



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2020 SENADO**

*por medio de la cual se adoptan medidas de salud pública y salud mental en materia de la adicción al juego o ludopatía y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá, D. C, agosto de 2020.</p> <p><b>Doctor</b> Gregorio Eljach Pacheco <b>Secretario General</b> Senado de la República de Colombia</p> <p><b>ASUNTO: Radicación Proyecto de Ley Senado</b></p> <p>Respetado Secretario General:</p> <p>En concordancia con en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, en nuestra condición de Congresistas de la República radicamos el presente Proyecto de Ley, me permito presentar ante la Secretaría General del Senado de la República el presente Proyecto de Ley <b>“Por medio de la cual se adoptan medidas de salud pública y salud mental en materia de la adicción al juego o ludopatía y se dictan otras disposiciones”</b>. El documento se encuentra estructurado de la siguiente manera:</p> <p>I. Exposición de motivos II. Fundamento Jurídico III. Objeto de la iniciativa IV. Proposición</p> <p>Cordialmente,</p> <table border="1" data-bbox="186 1110 792 1244"> <tr> <td data-bbox="186 1110 480 1244">   <b>JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA</b> Senador de la República             </td> <td data-bbox="480 1110 792 1244">   <b>JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA</b> Senador de la República             </td> </tr> </table>	 <b>JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA</b> Senador de la República	 <b>JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA</b> Senador de la República	<table border="1" data-bbox="829 419 1455 1251"> <tr> <td data-bbox="829 419 1130 613">   <b>FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN</b> Representante a la Cámara Departamento del Cauca             </td> <td data-bbox="1130 419 1455 613">   <b>ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA</b> Senador de la República             </td> </tr> <tr> <td data-bbox="829 613 1130 847">   <b>GUSTAVO BOLÍVAR MORENO</b> Senador de la República             </td> <td data-bbox="1130 613 1455 847">   <b>ANTONIO SANGUINO PÁEZ</b> Senador de la República             </td> </tr> <tr> <td data-bbox="829 847 1130 1038">   <b>VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA</b> Senadora de la República             </td> <td data-bbox="1130 847 1455 1038">   <b>MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ</b> Representante a la Cámara             </td> </tr> <tr> <td data-bbox="829 1038 1130 1251">   <b>NORMA HURTADO SÁNCHEZ</b> Representante a la Cámara             </td> <td data-bbox="1130 1038 1455 1251">   <b>FABIÁN DÍAZ PLATA</b> Representante a la Cámara             </td> </tr> </table>	 <b>FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN</b> Representante a la Cámara Departamento del Cauca	 <b>ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA</b> Senador de la República	 <b>GUSTAVO BOLÍVAR MORENO</b> Senador de la República	 <b>ANTONIO SANGUINO PÁEZ</b> Senador de la República	 <b>VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA</b> Senadora de la República	 <b>MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>NORMA HURTADO SÁNCHEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>FABIÁN DÍAZ PLATA</b> Representante a la Cámara
 <b>JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA</b> Senador de la República	 <b>JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA</b> Senador de la República										
 <b>FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN</b> Representante a la Cámara Departamento del Cauca	 <b>ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA</b> Senador de la República										
 <b>GUSTAVO BOLÍVAR MORENO</b> Senador de la República	 <b>ANTONIO SANGUINO PÁEZ</b> Senador de la República										
 <b>VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA</b> Senadora de la República	 <b>MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ</b> Representante a la Cámara										
 <b>NORMA HURTADO SÁNCHEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>FABIÁN DÍAZ PLATA</b> Representante a la Cámara										
<p align="center"><b>PROYECTO DE LEY N° _____ DE 2020 SENADO</b></p> <p><b>“Por medio de la cual se adoptan medidas de salud pública y salud mental en materia de la adicción al juego o ludopatía y se dictan otras disposiciones”</b></p> <p align="center"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b> <b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo. 1°. Objeto:</b> El objeto de la presente ley es promover una atención preventiva e integral en materia de salud mental y cuidado psicológico para la población colombiana que sufre de ludopatía como un mecanismo de protección integral para la persona y su entorno familiar y social.</p> <p><b>Artículo. 2°. Ámbito de aplicación.</b> La presente ley busca generar espacios de atención preventiva integral para todas las personas directamente afectadas por la ludopatía. Igualmente propende por la creación de espacios institucionales en los que la salud mental y el cuidado psicológico sean una herramienta para prevenir la afectación de la enfermedad en la persona y su entorno familiar y social.</p> <p><b>Artículo 3°. Definición.</b> Para los efectos de la presente ley, se define a la ludopatía como un trastorno caracterizado por la ocurrencia de reiterados, permanentes y sostenidos episodios de participación en juegos de apuesta presenciales y virtuales, los cuales terminan por dominar y afectar la vida de la persona enferma en detrimento de sus obligaciones sociales, laborales, económicas y familiares, afectando a su vez a su entorno familiar y social.</p> <p><b>Artículo 4°. Estrategia Nacional de Salud Mental y Juego Seguro.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social, con el acompañamiento de COLJUEGOS, diseñará e implementará lineamientos, estrategias y programas tendientes a promover la atención preventiva en salud mental para personas con ludopatía y sus familias.</p> <p>La estrategia deberá complementarse con programas preexistentes en materia de salud mental en los que se privilegia la prevención y acompañamiento del paciente, así como el permanente cuidado y monitoreo de su salud mental y estado psicológico.</p> <p>Dicha estrategia privilegiará criterios científicos avalados por la Organización Mundial de la Salud y se diseñará en conjunto con universidades, académicos y sociedad civil, y organizaciones para la participación social contempladas en la Ley 1616 de 2013 en un plazo no mayor a seis (6) a partir de la promulgación de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 5°. Medidas de promoción de salud mental en entornos de juegos de azar y apuestas.</b> COLJUEGOS, con el acompañamiento del Ministerio de Salud y Protección Social, diseñará e implementará un protocolo de salud mental enfocado en prevenir la ludopatía, aplicable a todos los operadores autorizados de establecimientos de juegos de azar y apuestas en el país en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley.</p> <p>En los establecimientos públicos autorizados, en lugares visibles y verificables, deberán proyectarse, a manera de avisos, mensajes tendientes a promover la salud mental, los riesgos de la ludopatía como enfermedad y consejos de juego responsable para los usuarios.</p> <p><b>ARTÍCULO 6°. Medidas de salud mental y prevención de ludopatía en entornos digitales.</b> El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el acompañamiento del Ministerio de Salud y Protección Social y COLJUEGOS, diseñará e implementará, en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la expedición de la presente ley, un protocolo de promoción y difusión de la salud mental y la atención preventiva en materia de ludopatía en sitios digitales de apuestas y juegos de azar autorizados por el Gobierno.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En toda publicidad y actividad promocional, radiofónica y audiovisual, atinente a sitios de azar y apuestas tanto física como virtual deberá incluirse la siguiente leyenda: <b>“Apostar en exceso es nocivo y afecta la salud mental y la integridad”</b>.</p> <p><b>ARTÍCULO 7°. Difusión de contenidos pedagógicos en materia de salud mental y atención preventiva en materia de ludopatía.</b> El Gobierno Nacional deberá crear, difundir y promover, en radio, televisión y medios digitales, campañas de atención preventiva en salud mental en materia de ludopatía.</p> <p><b>ARTÍCULO 8°. Vigilancia y control.</b> El cumplimiento de las medidas subyacentes a la presente ley obedecerá a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 1616 de 2013.</p> <p><b>ARTÍCULO 9°. Vigencias y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias</p> <p>Cordialmente,</p>										

<div style="display: flex; flex-wrap: wrap;"> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA</b>                  Senador de la República             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA</b>                  Senador de la República             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento del Cauca             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA</b>                  Senador de la República             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>GUSTAVO BOLÍVAR MORENO</b>                  Senador de la República             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">                   Escriba el texto aquí  <b>ANTONIO SANGUINO PÁEZ</b>                  Senador de la República             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA</b>                  Senadora de la República             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ</b>                  Representante a la Cámara             </div> </div>	<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>I. OBJETO DE LA INICIATIVA</b></p> <p>El presente proyecto de ley busca promover una atención preventiva e integral en materia de salud mental y cuidado psicológico para la población colombiana que sufre de ludopatía como un mecanismo de protección integral para la persona y su entorno familiar y social.</p> <p><b>II. CONTEXTO DE LA INICIATIVA</b></p> <p><b>i. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES</b></p> <p>Para abordar la ludopatía desde una perspectiva de salud pública, es preciso tomar como punto de partida algunas consideraciones conceptuales; esto determinará el enfoque desde el que se desarrolle la política pública nacional en esta materia, cuyo alcance al día de hoy es bastante limitado en términos de promoción y prevención.</p> <p><b>a. ¿QUÉ ES LA LUDOPATÍA?</b></p> <p>La adicción al juego se caracteriza por la incapacidad del jugador para controlarse y por la alteración que se produce en áreas significativas de su vida (familia, amistades, trabajo, etc.), de manera que el juego se convierte en el centro de la vida del sujeto. De manera específica, y siguiendo los componentes propuestos en el DSM-IV, el juego patológico se engloba en los trastornos del control de los impulsos y reúne aspectos como preocupación creciente por jugar, necesidad de aumentar la apuesta para conseguir la excitación deseada, fracaso en resistir el impulso de jugar, intentos frustrados de dejar el juego e irritabilidad subsiguiente, uso del juego para escapar de problemas en otros órdenes de la vida, volver al día siguiente para recuperar pérdidas anteriores y mentir a familiares, autoridades o terapeutas, entre otros aspectos.<sup>1</sup></p> <p><b>b. PROMOCIÓN DE LA SALUD MENTAL Y PREVENCIÓN DE LA LUDOPATÍA</b></p> <p>Las consecuencias del juego patológico no conciernen sólo a las personas afectadas, sino a las familias y a la sociedad en su conjunto. En este sentido, es necesario reconocer que existen tanto factores de riesgo como de protección frente a las conductas patológicas originadas en el juego, y que, en ambos casos, estos tienen características individuales, grupales y sociales.</p> <hr/> <p><small><sup>1</sup> Ruiz-Pérez J.I (2009). Juego patológico en usuarios de casinos en Bogotá: prevalencia y relaciones con consumo de alcohol, búsqueda de sensaciones y patrones de juego. Revista Colombiana de Psicología. <a href="https://revistas.unal.edu.co/index.php/psicologia/article/view/9993/36344">https://revistas.unal.edu.co/index.php/psicologia/article/view/9993/36344</a></small></p>
<p>Ante este escenario, resulta evidente que cualquier estrategia preventiva en materia de juego debe tener en cuenta, no solo a todas aquellas personas que tienen o pudieran tener problemas con el juego, sino al conjunto de la población y la sociedad. Ello implica dirigir las estrategias a los jugadores patológicos y a los familiares cercanos de los mismos, pero también a aquellos que, sin serlo, tienen posibilidades de llegar a desarrollar problemas con el juego, aunque actualmente ni siquiera sean jugadores; en este sentido, es fundamental desarrollar en la población general aquellos factores de protección que refuercen las conductas y hábitos de vida saludables y combatir los factores de riesgo.</p> <p><b>c. INCIDENCIA DE LOS MENSAJES DISUASIVOS EN LA CONDUCTA LUDÓPATA</b></p> <p>Se les llaman disuasivos a aquellos mensajes que anteponen una consecuencia como elemento principal de un acto que es visto como irresponsable o problemático. La idea es que dichos mensajes traten de calar en la mente de los sujetos y les permita reconocer que están en peligro y que deben hacer algo por corregirlo.</p> <p>Para el caso de los jugadores o apostadores, se ha encontrado que la fuente de estos mensajes disuasivos incide mayoritariamente en las conductas adictivas del juego cuando proviene de una fuente institucional reconocida, como un organismo en salud.<sup>2</sup></p> <p><b>ii. SITUACIÓN DE LA LUDOPATÍA EN COLOMBIA</b></p> <p>El estudio de la situación de salud mental en el país ha empezado a ser del interés nacional, en la medida en que se ha venido observando el incremento de la carga de enfermedad por los problemas y trastornos mentales y del comportamiento. No en vano, en los años recientes ha tenido lugar un amplio desarrollo normativo y de política pública en materia de salud mental, que, al no lograr una implementación efectiva, deja en evidencia un preocupante escenario.</p> <p>La ausencia de indicadores es uno de los primeros problemas, pues si bien Colombia ha hecho algunos esfuerzos en la realización de diferentes estudios relacionados con la salud mental, entre ellos las encuestas nacionales de salud mental realizadas en 1993, 1997, 2003 y 2015, no se ha incluido el estudio detallado de los factores de riesgo y la prevalencia de trastornos como la ludopatía, por lo que ante la falta de estadísticas representativas, la dependencia incontrolable al juego no ha sido abordada como un verdadero problema de salud pública nacional.</p> <hr/> <p><small><sup>2</sup> Universidad EAFIT (2013). Un chance para prevenir la ludopatía. <a href="https://www.eafit.edu.co/investigacion/revistacientifica/edicion-161/Paginas/chance-prevenir-ludopatia.aspx">https://www.eafit.edu.co/investigacion/revistacientifica/edicion-161/Paginas/chance-prevenir-ludopatia.aspx</a></small></p>	<p>Lo primero que se debe advertir es que en los últimos 15 años Colombia ha tenido un crecimiento significativo de jugadores con tendencia a la ludopatía, producto del aumento de casinos, loterías, máquinas tragamonedas y apuestas de todo tipo, incluyendo las apuestas deportivas en línea, los casinos virtuales y las apps. Un estudio de la Universidad Nacional<sup>3</sup> del año 2018 reveló que más del 19 % de las personas tendría graves problemas de adicción a los juegos de azar, y el 13,7 % algún riesgo; también se encontró que la tasa de adicción resulta más alta en los jóvenes con edades entre los 15 y los 18 años.</p> <p>Respecto al comportamiento general de las apuestas y los juegos de azar en el país, una investigación publicada en la Revista Colombiana de Psiquiatría en el año 2006<sup>4</sup>, encontró que el 60% de las personas de estrato dos, el 63% de las del tres y 56% del cuatro realizaban estas actividades, en tanto que sólo apostaban el 28% de las del estrato seis. También se señala que el 61% de la población colombiana acostumbraba a destinar una parte de sus ingresos mensuales a un juego de suerte y azar. Por otra parte, de la población masculina del país, el 69% eran jugadores o apostadores, y de la femenina, el 54%.</p> <p>En lo referente a las apuestas por internet, en auge en los años recientes, Coljuegos, documenta que, para abril del 2019, más de 2,5 millones de colombianos estaban registrados para jugar en los 17 operadores de apuestas por internet que han sido autorizados en tan solo dos años.<sup>5</sup></p> <p><b>iii. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE ADICIONAR OBLIGACIONES EN MATERIA DE PROMOCIÓN DE LA SALUD MENTAL Y PREVENCIÓN DE LA LUDOPATÍA A COLJUEGOS?</b></p> <p>Todo ciudadano tiene derecho al juego, pues el juego es considerado como una actividad libre, una práctica esencial en el desarrollo humano que permite a la persona recrear, exaltar o transfigurar la realidad. Sin embargo, es obligación del Estado proteger al ciudadano y garantizar que quien juega no se vea persuadido a hacerlo como producto de una publicidad excesiva y agresiva, que estimula a que se apueste, sin advertir con el mismo énfasis sobre los posibles efectos en la salud, y que altera la capacidad de autocontrol en jugadores ocasionales y constantes.</p> <p>Los problemas asociados con la ludopatía adquieren mayor relevancia cuando se observa el deterioro de orden personal, familiar, laboral y económico al que se pueden ver sujetas las personas que destinan gran parte de su tiempo al juego y cada vez en</p> <hr/> <p><small><sup>3</sup> Muestra no aleatoria, conformada por 5.858 estudiantes de carreras técnicas y universitarias, en edades desde los 13 hasta los 60 años, con datos de las 32 capitales departamentales del país.  <sup>4</sup> Bahamon M (2006). Juego patológico: revisión de tema. Revista Colombiana de Psiquiatría. <a href="http://www.scielo.org.co/pdf/rcp/v35n3/v35n3a07.pdf">http://www.scielo.org.co/pdf/rcp/v35n3/v35n3a07.pdf</a>  <sup>5</sup> EL TIEMPO (2019). Llegué a perder 250 millones de pesos apostando por Internet. <a href="https://www.eltiempo.com/salud/debate-para-regular-la-publicidad-de-apuestas-en-linea-388094">https://www.eltiempo.com/salud/debate-para-regular-la-publicidad-de-apuestas-en-linea-388094</a></small></p>

forma más frecuente; además, es preciso señalar que, junto a cada jugador compulsivo, existe un número importante de personas afectadas por el problema: familiares, amigos, compañeros de trabajo, etc.

De esta manera, ante el aumento de los factores de riesgo y el crecimiento significativo de jugadores con tendencia a la adicción al juego, se convierte en un reto para el Estado colombiano asumir la ludopatía como un problema de salud pública, toda vez que la comorbilidad de enfermedades mentales con el juego patológico es alta, comprendiendo entre otras, el abuso de sustancias, los trastornos afectivos, los trastornos de ansiedad, los trastornos de personalidad y otros, como el déficit de atención e hiperactividad, los trastornos disociativos y los trastornos de la alimentación.

Vale la pena señalar que a través de un derecho de petición dirigido a Coljuegos en noviembre de 2019, a la pregunta por las acciones adelantadas por la Entidad para desincentivar la práctica de juegos de azar y apuestas deportivas en la población joven y menor de edad en el país, ésta hizo referencia al Plan Estratégico denominado "Juega Bien", el cual busca, según la Entidad, que los jugadores tomen decisiones más informadas, educar sobre el uso adecuado de los juegos de suerte y azar, prevenir y proteger a toda la comunidad de las consecuencias negativas que produce el juego en exceso y promover su práctica como una actividad sana de esparcimiento y entretenimiento, disponiendo para ello un portal en Internet en la dirección www.juegabien.co.

La Entidad también señaló que se encontraba en el proceso de elaboración de un acto administrativo que tenía por objeto establecer los lineamientos jurídicos en materia de juego responsable para llevar a cabo acciones estratégicas en el sector de los juegos de suerte y azar con el apoyo de los actores que hacen parte de la industria, buscando mitigar los impactos y efectos negativos generados por el uso descontrolado del juego.

A la pregunta por las políticas, estrategias o lineamientos que adelanta la Entidad en materia de prevención de la ludopatía desde un enfoque de salud pública, ésta manifestó no tener competencia para expedir dichas medidas, argumentando que ello corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social.

Con lo anterior queda de manifiesto que a la fecha, si bien ha implementado el Plan Estratégico denominado "Juega Bien", Coljuegos no cuenta con políticas, estrategias o lineamientos claros en materia de prevención de la ludopatía desde un enfoque de salud pública, y aunque le asiste la razón al señalar que la competencia para expedir dichos lineamientos corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social, ello no impide que lleve a cabo acciones para la promoción de la salud mental y la prevención de la ludopatía, por lo que es necesario adicionar obligaciones en ese sentido.

**iv. ANTECEDENTES NORMATIVOS**

De acuerdo con la Ley 643 de 2001, los Juegos Nacionales son administrados por el Gobierno Nacional, a través de Coljuegos, entre los que se cuentan: los Juegos Localizados (Casinos, bingos y máquinas), los Juegos Novedosos (¡Baloto, Súper Astro, ¡Juegos Operados por internet! y las Deportivas Paramutuales), los Juegos Promocionales, y las Rifas en el ámbito nacional.

Mediante el Decreto 4142 del 3 de noviembre de 2011, se crea la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar denominada Coljuegos, como una Empresa descentralizada del orden nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, la cual tiene por objeto la explotación, administración, operación y expedición de reglamentos de los juegos que hagan parte del monopolio rentístico sobre los juegos de suerte y azar que por disposición legal no sean atribuidos a otra entidad.

Coljuegos reglamentó la operación de juegos de suerte y azar de la modalidad de novedosos de tipo juegos operados por internet, por medio del Acuerdo 4 de 24 de mayo de 2016, el cual fue modificado por el Acuerdo 02 del 28 de mayo 2019 y el Acuerdo 04 de 11 de septiembre de 2019.

El Acuerdo 4 de 24 de mayo de 2016, reglamenta el funcionamiento, la publicidad y lo relacionado con las cuentas de usuario en las páginas web de los operadores autorizados, entre otros aspectos. En relación con la publicidad que los operadores autorizados pueden realizar, el artículo 46 de dicho Acuerdo, señala que: i) está prohibida la publicidad a través de cualquier medio de comunicación que contenga diseños y contenidos publicitarios dirigidos a menores de edad; ii) está prohibida la publicidad en la que intervenga la participación de menores de edad en su desarrollo independiente del medio de comunicación que se utilice para su transmisión y, iii) la publicidad debe advertir de los riesgos de adicción al juego e incluir un mensaje de juego responsable y de actividad limitada a la mayoría de edad en Colombia.

El artículo 4 del mismo Acuerdo, señala de manera general la prohibición de ofrecer juegos de suerte y azar a menores de edad, así como aquellos juegos que afecten la salud mental de los jugadores. De igual manera, el artículo 47 del Acuerdo, frente al programa de juego responsable establece que el operador debe presentar a Coljuegos, previo al inicio de operación, un programa de juego responsable donde describa las medidas mínimas a implementar tendientes a evitar conductas problemáticas asociadas al juego.

**vi. CONCLUSIONES**

Con lo expuesto hasta aquí, se ha querido poner de presente la necesidad de dar un nuevo lugar en la agenda legislativa a la salud mental, en este caso, a los factores de riesgo y la prevalencia de la ludopatía en Colombia. Y es que, si bien existe algún desarrollo normativo, la aplicación de dichas figuras parece no responder a las necesidades de los jugadores patológicos y de aquellos que tienen posibilidades de llegar a desarrollar problemas con el juego, que tal y como lo demuestran los escasos estudios, requieren de más y mejores medidas de protección.

En este sentido, incluir medidas en materia de promoción de la salud mental y prevención de la ludopatía, es un paso fundamental para comprometer al Estado con el cuidado psicológico de los colombianos, pues al tratarse de un fenómeno en aumento con graves implicaciones para las familias y para la sociedad colombiana, es ineludible la responsabilidad que se tiene en la implementación de medidas.

**III. PROPOSICIÓN**

En virtud de lo anterior, solicito a la Secretaría General del Senado dar inicio al trámite legislativo respectivo del presente proyecto de ley: **"Por medio de la cual se adoptan medidas de salud pública y salud mental en materia de la adicción al juego o ludopatía y se dictan otras disposiciones"**

Cordialmente,

**JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA**  
Senador de la República

**JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA**  
Senador de la República

**FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cauca

**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**  
Senador de la República

**GUSTAVO BOLÍVAR MORENO**  
Senador de la República

**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
Senador de la República

**VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA**  
Senadora de la República

**MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ**  
Representante a la Cámara

<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b> <b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 31 de agosto de 2020</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 255/20 Senado “<b>POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE SALUD PÚBLICA Y SALUD MENTAL EN MATERIA DE LA ADICCIÓN AL JUEGO O LUDOPATÍA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</b>”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA, JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA, ARMANDO ALBERTO BENEDETTI VILLANEDA, ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ, GUSTAVO BOLÍVAR MORENO, VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA; y los Honorables Representantes FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN, MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ, NORMA HURTADO SÁNCHEZ, FABIÁN DÍAZ PLATA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión <b>SÉPTIMA</b> Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b> PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 31 DE 2020</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión <b>SÉPTIMA</b> Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>ARTURO CHAR CHALJUB</b> SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>	<div style="text-align: center; border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 5px; background-color: #e0e0e0; margin-bottom: 10px;"><b>CONTENIDO</b></div> <p style="text-align: center;">Gaceta número 931 - Jueves, 17 de septiembre de 2020</p> <p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b> <span style="float: right;"><b>Págs.</b></span></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO</b></p> <p>Proyecto de Acto legislativo número 21 de 2020 Senado, Proyecto de Acto legislativo que modifica el artículo 48 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005. .... 1</p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTOS DE LEY</b></p> <p>Proyecto de ley número 254 de 2020 Senado, por medio de la cual se establecen medidas en pro de la atención en salud mental preventiva en el sistema penitenciario en Colombia y se dictan otras disposiciones. .... 16</p> <p>Proyecto de ley número 255 de 2020 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas de salud pública y salud mental en materia de la adicción al juego o ludopatía y se dictan otras disposiciones..... 21</p>
--	--