



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XI - Nº 325

Bogotá, D. C., lunes 12 de agosto de 2002

EDICION DE 28 PAGINAS

DIRECTORES:

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

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 42 DE 2002 SENADO

*por la cual se modifica y adiciona el Estatuto Tributario.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 640–1 del Estatuto Tributario quedará así:

“**Artículo 640–1. Defraudación fiscal.** El contribuyente, responsable o agente retenedor de impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales que mediante fraude disminuya el saldo por pagar por concepto de retenciones o impuestos o aumente el saldo en favor de sus declaraciones tributarias, en cuantía igual o superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales, incurrirá en prisión de uno (1) a cinco (5) años y en inhabilidad para ejercer el comercio, profesión u oficio por el mismo término de la pena principal.

En igual sanción incurrirá quien, valiéndose de fraude, no presente declaración de impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, estando obligado a hacerlo, siempre que el impuesto determinado por la Administración sea igual o superior a la cuantía antes señalada.

Cuando la disminución del saldo por pagar por concepto de retenciones o impuestos, o el aumento del saldo a favor, fuere inferior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales, la pena será de multa”.

Artículo 2º. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“**Artículo 640–3. Defraudación fiscal agravada.** El contribuyente, responsable o agente retenedor que incurra en el delito de defraudación fiscal previsto en el inciso 1º del artículo 640–1 del Estatuto Tributario mediante el sistema de doble contabilidad o doble facturación, manual o sistematizada, incurrirá en prisión de dos (2) a diez (10) años y en inhabilidad para ejercer el comercio por el mismo término de la pena principal”.

Artículo 3º. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

*Piedad Córdoba Ruiz,*  
Senadora.

*Ramón Elejalde A.,* Representante a la Cámara.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

La evasión tributaria es uno de los mayores males fiscales del país. Tradatistas de la Hacienda Pública y Gobierno coinciden desde hace tiempo en que es necesario establecer mecanismos eficaces para controlar un fenómeno que erosiona los escasos recursos oficiales y crea inequidades en las cargas impositivas de los particulares.

Ya en 1974 el informe final de la Comisión Musgrave expresaba: “creemos que la disminución de la evasión es un objetivo perentorio y tal vez el más urgente de la reforma tributaria”<sup>1</sup>.

De ahí hacia adelante todas las reformas tributarias –que no han sido pocas– hacen hincapié en el mismo tema. La reforma de 1992 (convertida en la Ley 6ª) propuso la adopción de un rígido estatuto antievasión cuya piedra angular era la tipificación del delito de defraudación fiscal, que sancionaba con pena de prisión de uno a cinco años al contribuyente, responsable o agente retenedor que valiéndose de documentos, operaciones, maniobras o por cualquier otro medio, fraudulentamente disminuyera el saldo por pagar o aumentara el saldo en favor de sus declaraciones tributarias, o eludiera el pago de sus obligaciones tributarias. El Congreso acogió el nuevo tipo penal pero lo dejó sin dientes, pues cambió la pena de prisión por la de inhabilidad para ejercer el comercio, profesión u oficio. Se perdió así el carácter preventivo consustancial a la pena de prisión.

Adicionalmente, la norma aprobada restringió el ámbito de aplicación respecto al sujeto activo del delito, al estatuir que solo

<sup>1</sup> Richard Musgrave. Propuesta de una reforma fiscal para Colombia. Informe Final. Tomo I. Bogotá, Editorial Banco de la República, 1974, pág. 110.

incurren en defraudación los agentes retenedores o responsables del **impuesto sobre las ventas**. Esta restricción –solo se tipifica el delito en relación con el impuesto a las ventas– tiene visos de inconstitucionalidad en la medida en que deja sin sanción a quien realiza similares conductas en relación con otros impuestos, rompiendo los principios de igualdad frente a la ley y frente a las cargas públicas y el principio de equidad en las contribuciones (artículos 13, 95 y 363 de la Constitución). No hay razón jurídica para un tratamiento discriminatorio de esa especie. Si el fraude se puede cometer en relación con todos los impuestos, todas las conductas deben ser igualmente sancionadas.

En consecuencia, hoy la evasión es delito, pero solo respecto al impuesto a las ventas y, además, la pena no guarda proporción con la gravedad de la conducta.

De ahí que aquella reforma no resultara una herramienta útil para controlar el fraude en los impuestos. Sus índices siguen siendo alarmantes.

En 1976 se estimaba que de cada \$100 de renta de trabajo de las personas naturales apenas se declaraban \$70.70; y de cada \$100 de ingresos por rentas y actividades ejecutadas por cuenta propia apenas se declaraban \$22.50, es decir, el total declarado por las personas naturales apenas representaba un 40% de lo que recibían en ese año<sup>2</sup>.

En 1978 las pérdidas de recaudo representaban el 2.57% del PIB, y en 1986 el 1.36%.

En 1992, al presentar el proyecto de reforma tributaria que se convirtió en la Ley 6ª de ese año, el gobierno calculó la evasión del impuesto sobre la renta en el 30.8% (1.27% del PIB). Por tipo de contribuyentes, la pérdida de recaudo en el período 1987–1992 estaba entre el 50.4% y el 63% para personas naturales, en tanto que para el caso de las empresas se situaba entre el 18.9% y el 26.4%. En valores absolutos la pérdida de recaudo es mayor entre las empresas porque son mayores contribuyentes<sup>3</sup>.

En 1996 la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, con motivo de la puesta en marcha del Plan de Choque a Evasores, estimó la evasión en 35%<sup>4</sup>.

Sintéticamente, desde 1991 hasta 1996, la DIAN hace los siguientes estimativos de evasión en relación con los impuestos al valor agregado y renta:

Año	Tasa evasión Iva	Tasa evasión Renta
1991	30.6%	30.5%
1992	25.7%	30.8%
1993	31.6%	31.0%
1994	31.9%	34.0%
1995	34.8%	32.45
1996	28.5%	27.6%

Lo anterior significa que de cada \$3 de recaudo potencial se pierde \$1 aproximadamente.

Los informes de la Contraloría General de la República de los últimos años indican que el fenómeno mantiene los mismos niveles, al punto que dicho organismo sostiene que el monto de lo no pagado equivale a una reforma tributaria. Hoy, cuando el nuevo gobierno estudia la presentación de dos reformas tributarias, una de las razones que esgrime para sustentarlas es que la evasión es muy alta, pues llega al 30%<sup>5</sup>. La Misión de Ingreso Público de hoy encuentra los mismos niveles de evasión que comprobó la Misión Musgrave hace más de 25 años, pero seguimos sin adoptar medidas eficaces para combatirla.

Creemos, entonces, que es necesario volver a pensar en sanciones más drásticas a quienes incumplen la obligación constitucional de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado.

Una de esas sanciones es la pena de prisión para las conductas fraudulentas dirigidas a falsear la verdad sobre los montos por pagar, como propuso en 1992 el gobierno y como hemos propuesto en tres proyectos de ley presentados en 1995, 1997 y 1998.

Vale la pena anotar que la propuesta de 1995 de penalizar con prisión la evasión fue aprobada en los cuatro debates reglamentarios de las comisiones y las plenarias de Senado y Cámara. Sin embargo, la comisión de conciliación, siguiendo una práctica a todas luces inconstitucional porque termina suplantando al legislador, suprimió del texto final la disposición que así lo establecía.

Conforme al proyecto que hoy nuevamente ponemos a consideración del honorable Congreso de la República, la pena de prisión se impondrá en todos los casos en que se utilice el fraude o la maniobra engañosa para disminuir el saldo por pagar o para aumentar el saldo en favor en relación con cualquiera de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

La Administración Fiscal deberá dar traslado a las autoridades penales de las actuaciones en que razonablemente estime que pudo haberse cometido fraude fiscal. La acción penal se iniciará de oficio, por denuncia de terceros o por información de funcionario público, según la norma general de procedimiento penal.

Al presentar esta propuesta, no consideramos que la prisión a los evasores sea el remedio definitivo para aumentar los recaudos. Es apenas una medida complementaria de las actividades administrativas (educación tributaria, control eficiente, cobro coactivo, etc.), que seguirá utilizando la Administración en sus relaciones con los contribuyentes. Aunque es difícil saber a ciencia cierta cuán eficaz es la intimidación de la pena para combatir la evasión, su carácter disuasivo puede tener un efecto positivo en la medida en que el evasor se detenga ante el temor al ridículo, la pérdida de prestigio social, las pérdidas económicas o la pérdida de la libertad personal. Lo importante es que a la consumación de la conducta siga la efectiva aplicación de la sanción, pues no tendría sentido adoptar una disposición penal si no existe el propósito de hacerla cumplir.

La pena de prisión se aplicará a quienes **utilicen medios fraudulentos o engañosos** para disminuir el saldo en pagar o para aumentar el saldo por su favor. Este aspecto es fundamental en el análisis del proyecto, porque la razón principal para desechar esa sanción en la reforma de 1992 fue que con ella se violaba el artículo 28 de la Constitución que establece que “...en ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas...”.

La norma que proponemos no sanciona al contribuyente que no declara su obligación tributaria ni al que no paga el valor declarado. Sanciona al contribuyente que **hace fraude o engaña** a la Administración.

En otras palabras, no se penaliza la **conducta omisiva** de no declarar o de no pagar. Para eso deben operar los controles administrativos. Se penaliza la **conducta activa** de utilizar el engaño o el fraude para pagar menos de lo que realmente corresponde o para obtener reembolsos a que no se tiene derecho.

<sup>2</sup> Díaz de Frías, Aída y Rodrigo Pardo García-Peña. Evasión Fiscal: la erosión del sistema tributario. Revista Carta Financiera, enero-marzo de 1982, N° 51, págs. 22-24.

<sup>3</sup> Exposición de motivos del Proyecto de ley número 20 de 1992, luego convertido en Ley 6ª de ese año.

<sup>4</sup> Documento Nuestra Empresa es el País. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 1996, pág. 26.

<sup>5</sup> “Impuestos a la cocina”. *El Tiempo*, 22 de julio de 2002, páginas 3-6.

En ese sentido, con el tipo penal de fraude fiscal que planteamos ocurre exactamente lo mismo que con el fraude mediante cheques (artículo 248 del Código Penal): Quien gira un cheque lo hace para pagar una deuda; sin embargo, cuando gira el título sin tener suficiente provisión de fondos, o cuando luego de girarlo da orden injustificada de no pagarlo, incurre en privación de la libertad no por razón de la deuda sino por la conducta dolosa de engañar al acreedor haciéndole creer que la deuda había sido pagada (subrayo). Hasta ahora nadie ha dicho que el fraude mediante cheques viola la Carta, a pesar de que su comisión acarrea prisión.

Igual sucede con el tipo penal del fraude fiscal. El contribuyente utiliza el fraude o el engaño para hacerle creer a la Administración que no le debe nada, o que le debe menos de lo que realmente corresponde, o que tiene derecho a reembolsos. En este caso, como explica José A. Villalón<sup>6</sup>, el fraude o la evasión se refiere a la intención voluntaria de evadir el pago de la responsabilidad contributiva por una cantidad menor que la que sabemos debiéramos pagar; la evasión contributiva conlleva la intención y propósito de engañar en vez de realizar esa acción con el propósito de minimizar legalmente el pago de la contribución adeudada.

Países como Puerto Rico, Argentina, Perú, México y Chile, en los cuales por disposición constitucional tampoco puede haber detención, prisión ni arresto por deudas, castigan el delito el fraude fiscal con penas hasta de doce (12) años de prisión y cuantiosas multas, sin que se considere violentado el mandato constitucional.

En cuanto a los impuestos a que se aplicará el tipo penal, son todos los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. No encontramos justificación alguna para sancionar el fraude únicamente respecto al impuesto a las ventas – como contempla hoy el Estatuto Tributario –, dejando de lado esas mismas conductas cuando afectan otros impuestos, como el de renta, por ejemplo.

En relación con el sujeto activo del delito, se estará con lo dispuesto por las normas generales del Código Penal: incurre en delito la persona natural que efectivamente realice la conducta descrita en la norma. No es dable considerar presunciones para deducir responsabilidad por el solo hecho de que una persona ejerza determinadas funciones dentro de una empresa u organización, por lo que no será sujeto de sanción el director, gerente, contador o asesor que se supone debió conocer la infracción sino el que efectivamente realizó la conducta delictiva, según plena prueba legalmente producida.

La propuesta mantiene el límite mínimo de doscientos salarios mensuales en la disminución del saldo por pagar o en el aumento del saldo en favor, consagrado en el artículo 640–1 del estatuto tributario actualmente vigente, para que el agente incurra en pena de prisión, por dos motivos: primero, el volumen más significativo de evasión se presenta en quienes deben tributar mayores cantidades, y segundo, los mecanismos administrativos han demostrado ser eficientes para controlar a los pequeños contribuyentes, quienes por lo general pagan gran parte de sus obligaciones mediante la retención en la fuente o mecanismos semejantes. Sin embargo, se consagra la pena de multa para la evasión fraudulenta inferior a doscientos salarios mínimos, porque tratándose de conductas que tienen los mismos elementos estructurales del tipo, no sería de recibo en el ordenamiento sancionar únicamente el comportamiento ilícito del gran contribuyente, cuando el pequeño contribuyente ha realizado las mismas maniobras. De otro lado, Esa gradualidad de las penas le da al ciudadano la seguridad de que la norma no va a ser utilizada en forma abusiva por el Estado aplicándola en forma discriminatoria por motivos distintos de los que rigen la recta administración de justicia. El monto de la multa lo fijará el juez conforme con las normas generales del Código Penal.

Finalmente, la agravante consistente en la consumación del fraude utilizando la doble contabilidad o la doble facturación se explica por sí sola, en cuanto estos medios revelan un mayor designio, plenamente consciente y predeterminado, de engañar al fisco.

Estos razonamientos jurídicos que justifican la pena de prisión los complementan razones de orden social no menos importantes: La vida en comunidad reconoce derechos pero también impone deberes. Uno de tales deberes es el de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad (artículo 95 CN) y con base en el principio de progresividad (artículo 363 *idem*). Es decir, cada uno debe aportar según sus posibilidades económicas.

Los recursos fiscales, aún si fueran captados en su totalidad, no son suficientes para atender las inmensas carencias de la población colombiana, que cada día ve aumentar el número de personas en situación de pobreza y miseria. Evadir impuestos en esas condiciones es falta gravísima contra el principio de la solidaridad (artículo 1° CN) y contra uno de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, cual es el de asegurar la vigencia de un orden justo (artículo 2° CN).

Adicionalmente, la evasión es un obstáculo a la redistribución del ingreso y, por ende, impide el acceso de más personas a la educación, a la salud, a servicios básicos y en general a condiciones necesarias para llevar una vida digna. Las instituciones políticas y económicas se deben asentar en nuevos modos de vinculación entre democracia representativa y participación ciudadana que asuman como prioridad el desarrollo humano. La pobreza se mide no solo por la carencia de ingresos sino principalmente por la falta de oportunidades básicas para el desarrollo de cada persona. En la medida en que se le niega el acceso a los bienes básicos del desarrollo, se le vulnera a la persona su derecho fundamental de llevar una vida digna.

El Constituyente Guillermo Plazas Alcid dijo ante la Asamblea Nacional en 1991:

“La tributación justa y oportuna es la mayor manifestación de una sociedad realmente solidaria. Es necesario crear desde el hogar y la escuela una conciencia tributaria. La solidez del Estado y de sus instituciones depende en mucho de sus recursos. El Estado indigente nada bueno puede hacer, y está expuesto a soportar indefenso la adversidad de todo género...”

“A los colombianos de hoy nos caracteriza, hay que decirlo con entera franqueza, una generalizada tendencia al fraude, a la evasión, y esto se acepta como algo normal”.

“Yo soy del criterio de que deben severizarse las normas relativas a la evasión fiscal. Este tema, naturalmente, resulta antipático y poco atractivo, pero es de fundamental importancia en la vida de la República. El dinero que no se le paga al Estado en la cantidad y en la oportunidad en que corresponde hacerlo, es el mismo dinero que le hace falta a otros conciudadanos para satisfacer sus necesidades esenciales. La evasión fiscal es un crimen contra el pueblo”<sup>7</sup> (subrayas mías).

Con el proyecto que sometemos a su consideración, honorables Congressistas, creemos que el Estado adquiere una herramienta útil para combatir la evasión, no solo por las sanciones que efectivamente imponga sino principalmente por el efecto disuasivo de la pena privativa de la libertad.

Piedad Córdoba Ruiz, Senadora.

Ramón Elejalde A., Representante a la Cámara.

<sup>6</sup> Villalón, José A. El requisito de la “voluntariedad” en la comisión de los delitos referentes a la evasión contributiva. Revista Jurídica de la Universidad Interamericana.

<sup>7</sup> Plazas Alcid, Guillermo. Gaceta Constitucional número 16, 5 de marzo de 1991. Páginas 4 y 5.

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., agosto 6 de 2002.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley 42 de 2002 Senado, “por la cual se modifica y adiciona el Estatuto Tributario”, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General (E.), del honorable Senado de la República,

*Luis Francisco Boada G.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., agosto 9 de 2002.

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Luis Alfredo Ramos Botero.*

El Secretario General (E.) del honorable Senado de la República,

*Luis Francisco Boada G.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 43 DE 2002 SENADO**

*por la cual se reconocen las uniones de parejas del mismo sexo, sus efectos patrimoniales y otros derechos.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Reconocimiento*. El Estado reconoce y protege las uniones de parejas del mismo sexo.

Artículo 2°. *Conformación*. Son uniones de parejas del mismo sexo las relaciones libres y estables entre dos personas mayores de edad, que hacen comunidad de vida permanente y singular por lo menos durante dos años, siempre que ninguna de ellas tenga vínculo conyugal, unión marital de hecho o unión de pareja del mismo sexo vigente con otra persona.

Artículo 3°. *Registro*. La pareja del mismo sexo podrá registrar su unión ante una notaría del lugar en el cual convive o ha fijado su domicilio. En la diligencia el notario, en forma directa y de viva voz, tomará nota de sus nombres, lugares de nacimiento, fecha de la diligencia y del consentimiento libre y voluntario de la pareja de constituir la unión y asegurarse solidaridad y ayuda mutua.

La Superintendencia de Notariado y Registro, o la entidad que haga sus veces, llevará el registro estadístico de las uniones y sus disoluciones.

Artículo 4°. *Régimen patrimonial especial*. Quienes siendo pareja del mismo sexo decidan unir sus patrimonios, deberán otorgar escritura pública constituyendo régimen patrimonial especial.

El patrimonio o capital producto del trabajo, ayuda y socorro mutuos pertenece por partes iguales a ambos compañeros.

No formarán parte del haber del patrimonio especial los bienes adquiridos en virtud de donación, herencia o legado, ni los que se hubieren adquirido antes de iniciar la unión, pero sí lo serán los

réditos, rentas, frutos o mayor valor que produzcan estos bienes durante la unión. Las partes podrán establecer pacto en contrario, ya sea al momento de otorgar la escritura de constitución del patrimonio especial o en escritura posterior.

Parágrafo. No se podrá constituir patrimonio especial mientras no hayan sido disueltas y liquidadas, por lo menos un año antes, las sociedades conyugales, sociedades patrimoniales o patrimonios especiales anteriores que comprometan a cualquiera de los miembros de la pareja.

Artículo 5°. *Otros efectos*. Además de lo previsto en el artículo anterior, los miembros de la pareja tendrán los siguientes derechos:

1. A la seguridad social integral en los mismos términos reconocidos a los compañeros permanentes.

2. Derechos sucesorales, en las mismas condiciones que el/la cónyuge.

3. A obtener la nacionalidad colombiana del compañero/a.

4. A la postulación y al otorgamiento de subsidios.

5. A los beneficios prescritos en la legislación laboral y convenciones colectivas, pactos colectivos y similares.

6. A decidir sobre temas de salud cuando el compañero/a no pueda hacerlo por sí mismo.

7. A ser beneficiarios/as mutuos de seguros y a ser considerados/as beneficiarios/as supletivos/as cuando no haya designación expresa.

8. A alimentos mutuos.

Parágrafo 1°. Los beneficios a que tengan derecho los compañeros permanentes se aplicarán a las parejas del mismo sexo.

Parágrafo 2°. Los centros de reclusión aplicarán la normatividad correspondiente en iguales condiciones a parejas heterosexuales y parejas del mismo sexo.

Parágrafo 3°. A las uniones de parejas del mismo sexo les será aplicable la legislación sobre violencia intrafamiliar.

Artículo 6°. *Disolución y liquidación del patrimonio especial*. El patrimonio especial de las parejas del mismo sexo se disolverá y liquidará por alguna de las siguientes causales:

1. Por mutuo acuerdo.

2. Por muerte de alguna de las personas que conforman la unión.

3. Por decisión judicial, a petición de cualquiera de las personas que conforman la unión.

Artículo 7°. *Trámite de la liquidación*. La disolución y liquidación del patrimonio especial por mutuo acuerdo se realizará ante notario por escritura pública.

Cuando no exista mutuo acuerdo, se acudirá al juez civil del lugar en el cual hayan convivido o del domicilio de la parte demandada, según la cuantía.

La liquidación del régimen patrimonial será registrada en la Notaría en la cual se constituyó la unión, mediante nota marginal. Si el régimen no fue registrado, se enviará copia de la sentencia o de la escritura a la Superintendencia de Notariado y Registro o a la entidad que haga sus veces.

Cuando la disolución y liquidación se tramiten ante Juez, cualquiera de las partes podrá pedir el embargo de los bienes que conforman el patrimonio especial, desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso.

Artículo 8°. *Principio de no discriminación*. Ninguna persona podrá ser discriminada en razón de su identidad, género u orientación sexual.

Para los efectos de esta ley, se entiende por discriminación toda distinción, exclusión, censura, señalamiento o restricción que tenga por objeto o por resultado anular, impedir, menoscabar o perturbar

el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos, por razón de identidad u orientación sexual, en las esferas económica, educativa, política, social, religiosa, cultural, deportiva o civil.

Artículo 9°. *Discriminación en razón de identidad u orientación sexual.* El que discrimine directa o indirectamente a otra persona en razón de su identidad u orientación sexual, o difunda por cualquier medio ideas que contengan o propicien discriminación, incurrirá en prisión de uno a dos años, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.

La pena prevista en el presente artículo se aumentará hasta en la mitad cuando la conducta se realice por persona que sea servidor público, cumpla funciones públicas o preste un servicio público.

Artículo 10. *Libertad de asociación.* El Estado garantiza la libertad de asociación y agremiación entre personas de orientación sexual e identidad de género diferentes a la mayoritaria o heterosexual.

Artículo 11. *Disposiciones varias.* El Ministerio de Educación, las secretarías de educación departamentales y municipales y las entidades públicas y privadas que manejen recursos públicos, teniendo en cuenta que la homosexualidad es una variante del comportamiento sexual humano conforme a lo establecido por la Organización Mundial de la Salud, eliminarán de los programas y textos escolares los contenidos que incluyan cualquier forma de discriminación sexual y reforzarán el proyecto de educación sexual con información clara y objetiva sobre orientación sexual e identidad de género.

Los comités de salud sexual y reproductiva de las entidades territoriales deberán incluir el tema de la homosexualidad, colaborar en actividades sobre el tema que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción, y convocar a los grupos que trabajen con y para minorías sexuales para que hagan parte de los mismos.

Las entidades del Sistema de Seguridad Social en Salud diseñarán y ejecutarán programas que tengan en cuenta las diferentes orientaciones sexuales e identidades de género.

Artículo 12. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

*Piedad Córdoba Ruiz,*  
Senadora.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### I. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El artículo 13 de la Constitución consagra los derechos fundamentales a la libertad y a la igualdad, en los siguientes términos:

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo...”

Según esta disposición, los derechos a la igualdad y a la libertad implican el derecho a no ser discriminados en términos absolutos, esto es, que no existe en nuestra sociedad razón alguna que justifique un trato de tal naturaleza. Por lo tanto, toda manifestación discriminatoria va en contra del ordenamiento constitucional y, por ende, en contravía del proyecto de sociedad que define el artículo primero superior como “...democrática... y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana...”

El constituyente, ahondando en la garantía del pleno respeto a la igualdad, en el mismo artículo asignó al Estado una responsabilidad categórica específica: “...promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”. Es decir, los poderes públicos, y de manera especial el legislativo, tienen la obligación de velar por el

correcto entendimiento y la eficaz aplicación del derecho a la igualdad, y de disponer los mecanismos y acciones que sean necesarios para que el mismo no se quede en el papel.

Es indiscutible que uno de los grupos sociales víctima de discriminación atávica, oprobiosa e indignante, es el de los homosexuales y lesbianas, condenados al escarnio de una sociedad guiada en esta materia por principios y valores autoritarios, patriarcales y machistas, ajenos al espíritu y voluntad expresa del constituyente, y con ello opuestos a los vientos frescos de la modernidad ilustrada occidental, fuente filosófica de los derechos fundamentales que la inspiran. Principios y valores autoritarios que se erigen en talanquera ideológica al despliegue de la libertad individual y del libre desarrollo de la personalidad, de amplia elaboración filosófica y jurídica en nuestro país a partir de 1991.

Frente a esta concepción estrecha de los derechos fundamentales, cada día adquiere mayor vigor la corriente que propugna por el respeto al pluralismo y a la diferencia, bajo el entendido de que cada individuo tiene derecho a construir su propio proyecto de vida, sin otros límites que los derechos de terceros y el interés público. En este sentido, cabe resaltar, entre innumerables instrumentos de similar categoría y espíritu, la Resolución adoptada el 8 de febrero de 1994 por el Parlamento Europeo, en la cual ratifica la igualdad de derechos de los homosexuales y lesbianas en la Unión Europea, bajo la convicción de que “...todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a un trato idéntico, con independencia de su orientación sexual...” y pide a sus Estados miembros “que supriman todas las disposiciones jurídicas que criminalicen o discriminen las relaciones sexuales entre personas del mismo sexo”. La recomendación no ha caído en el vacío y muchos Estados la han desarrollado mediante leyes que establecen la igualdad real de derechos, sin distinciones de sexo, hasta el punto de autorizar el matrimonio entre parejas de igual sexo, como sucede hoy en Alemania y en Holanda.

Aunque no viene al caso retomar el debate contemporáneo sobre las causas de la homosexualidad, es necesario precisar que, conforme a las corrientes científicas y sociales contemporáneas, la conducta homosexual es apenas una de las tantas expresiones de la sexualidad humana, libremente optada por el sujeto que ordena su vida conforme a ella. Y siendo así, no hay lugar a la discriminación por tratarse del ejercicio de los derechos a la libertad, la igualdad, la autonomía y el libre desarrollo de la personalidad, todos ellos pilares estructurantes del Estado Social de Derecho, democrático y pluralista, consagrado en el artículo 1° de la Carta, en cuya construcción todos estamos llamados a participar, especialmente el Congreso, en tanto su tarea legislativa debe estar orientada a la realización de ese propósito.

En ese sentido, la Corte Constitucional ha señalado que “...el derecho fundamental a la libre opción sexual sustrae al proceso democrático la posibilidad y la legitimidad de imponer o plasmar a través de la ley la opción sexual mayoritaria. La sexualidad, aparte de comprometer la esfera íntima y personal de los individuos, pertenece al campo de la libertad fundamental, y en ellos el Estado y la colectividad no pueden intervenir, pues no está en juego un interés público que lo amerite y sea pertinente, ni tampoco se genera un daño social” (Sentencia C-098/96).

Es de la esencia de los Estados democrático-liberales, y de las sociedades modernas a que dan origen, la defensa vigorosa de las libertades fundamentales del individuo. Por eso, nada más pertinente que restarle espacios a esa tradición autoritaria y despótica de la concepción dominante que ha pretendido edificar a su imagen la sociedad colombiana, desconociendo y excluyendo realidades sociales y culturales ajenas a su propia visión, en flagrante contradicción con el mandato constitucional que ordena la

reorganización de la sociedad bajo el principio del pluralismo (artículo 1°). Cada uno puede aspirar, y ello es legítimo, a que el colectivo social se estructure de conformidad con su particular manera de valorar la realidad, pero a condición de respetar y defender la pretensión que en iguales términos asiste a los otros de ordenar su proyecto de vida de acuerdo con sus propios principios y valores. Lo contrario es simple autoritarismo que flaco servicio le presta a la convivencia pacífica. Al respecto, señala La Corte: “La dimensión política y cooperativa de la comunidad, que en muchos aspectos demanda pautas y prácticas generalizadas de conducta con miras a su cabal integración y funcionamiento, es compatible con la existencia y el respeto por comportamientos libres, diferenciados e individualizados, de conducta sexual...” (Sentencia T-1426 de 2000).

Con base en las anteriores consideraciones, el contenido de este proyecto de ley trasciende la dimensión del ejercicio del derecho a la libre opción sexual; frontera que ya traspasó la Corte por vía jurisprudencial al admitir, primero, que fuera de las uniones heterosexuales existen otro tipo de uniones –entre éstas las conformadas por homosexuales– y, segundo, que no hay impedimento constitucional o legal para la conformación de “parejas homosexuales” (Sentencia C-098 de 1996).

## II. ELEMENTOS DE LA UNION DE PAREJA DEL MISMO SEXO

Los hechos sociales, por su obviedad, llevan a la Corte a reconocer la existencia sociológica de las parejas de homosexuales como parte indiscartable de la sociedad colombiana. La complejidad de la noción de “pareja” traspasa, de entrada, el ámbito de lo exclusivamente sexual. Si existen parejas heterosexuales y parejas homosexuales es porque tienen en común elementos esenciales a toda pareja, independientemente del sexo y de la formalidad o informalidad del vínculo que los ata, los cuales terminan siendo elementos secundarios, en términos sociológicos, para derivar la existencia de la pareja como tal.

El primero de los elementos que permite afirmar la existencia de la pareja, quizás el determinante, es la vida en común mediada por el afecto y no por los negocios o por los intereses materiales, caso en el cual nos hallaríamos en presencia de una sociedad comercial, diferencia que permite denominar a sus integrantes cónyuges o compañeros, no meros socios.

Otro elemento es la vocación de permanencia, de continuidad de la relación, determinada por la naturaleza del vínculo primario que es el afecto. De donde se infiere que la relación de pareja estará vigente mientras superviva el afecto, sentimiento que en condiciones normales tiende a prolongarse en el tiempo.

Así mismo, es de la esencia de la relación de pareja la solidaridad entre sus miembros, expresada mediante la protección, el socorro y la ayuda mutuos, en todos los órdenes y momentos de la unión, acción mediada también por el afecto y no por un interés egoísta. De ahí que el esfuerzo o sacrificio que la misma implica no se cuantifique en términos económicos, aunque pudiera hacerse.

Por último, la relación de pareja debe ser libre y autónoma, pues es más que determinante para ella la espontaneidad de los sentimientos ya señalados que le dan origen, los cuales desbordan el cálculo y la programación racionales.

Este proyecto de ley pretende, por tanto, darle reconocimiento jurídico a un hecho social insoslayable, como es la existencia cada vez más significativa de uniones afectivas entre personas del mismo sexo, siguiendo y encauzando la realidad, no oponiéndose de manera insensata a ella; incorporando y no excluyendo sus diferentes manifestaciones; ampliando y no cerrando el espectro de la ciudadanía; desactivando la génesis de conflictos sociales futuros previsibles, y legitimando la acción del Estado y la construcción de Nación.

## III. CONTENIDO DEL PROYECTO

Las cada día más frecuentes y estables uniones entre personas del mismo sexo, tan cargadas de sueños y fantasías afectivas como las de cualquier pareja heterosexual, que en actitud cada vez más decidida reclaman un espacio de dignidad y respeto para hacer sus vidas a la luz del día, espacio público al que tienen derecho en oposición al cuarto oscuro del ostracismo social, cultural y político al que las hemos condenado desde siempre, estructuran sus vidas con los mismos valores, principios y actitudes de quienes no comparten sus opciones sexuales, condición única que las diferencia de éstos. Sus uniones se encuentran entretejidas por el mismo tipo de afectividad, por la solidaridad, el socorro y apoyo mutuos, por la vocación de estabilidad y permanencia, y no, como hasta ahora se ha pretendido, exclusivamente por la sexualidad, la cual, al igual que en las demás parejas, es apenas una dimensión entre tantas otras. El proyecto de ley supone, pues, dejar atrás el reduccionismo a lo meramente sexual y reconocer la multidimensionalidad de las uniones entre parejas del mismo sexo (artículos 1° y 2°).

El reconocimiento jurídico de este hecho social notorio y la pretensión largamente esperada por las parejas del mismo sexo de expresarse en la esfera de lo público, se refuerza con la facultad de acudir ante un notario a registrar su relación, acto que sin duda también contribuirá a afianzar el derecho a la dignidad de los integrantes de la pareja, sin que el mismo signifique elemento sustancial para su existencia, pues ésta podrá demostrarse por los medios de prueba ordinarios de la legislación civil (artículo 3°). Dos años de convivencia son suficientes para predicar la existencia de la pareja, que podrá acudir al notario para formalizar la unión.

Ahora bien, si quienes conforman las parejas homosexuales lo hacen por las mismas razones y principios de quienes conforman las parejas heterosexuales, si los elementos esenciales y la finalidad de unas y otras son los mismos, los derechos y obligaciones han de ser semejantes. Por ello proponemos que las uniones de parejas del mismo sexo, registradas o que hayan durado más de dos años, puedan constituir un patrimonio especial en el cual los bienes que adquieran a partir de la conformación de la unión y los réditos, rentas, frutos o mayor valor que produzcan estos bienes durante la vigencia de la unión, pertenecen por igual a ambas partes. Las partes podrán, no obstante, establecer pactos en contrario en la misma escritura de registro de la unión o en una posterior, a fin de incluir otros bienes en el patrimonio especial, o de excluirlos.

Será condición *sine qua non* para la constitución del régimen patrimonial especial que las sociedades conyugales, sociedades patrimoniales entre compañeros permanentes o patrimonios especiales que hubieran vinculado antes a alguno de los miembros de la pareja, hayan sido disueltas y liquidadas con antelación no menor a un año.

Con igual fundamento, es decir, que no existen razones que justifiquen a la ley negarle a unas parejas los beneficios que reconoce a otras, proponemos que las parejas homosexuales tendrán derecho a la seguridad social, con la posibilidad de acceder a los regímenes de salud y de pensiones y a todos los beneficios que uno y otro comportan; a heredar en el mismo orden del cónyuge o compañero/a permanente, sin perjuicio de los derechos derivados del régimen patrimonial especial; a obtener la nacionalidad colombiana del compañero/a; a obtener subsidios en iguales condiciones a las demás parejas; a los beneficios que reconozcan la legislación laboral, las convenciones y pactos colectivos; a adoptar decisiones en materia de salud cuando el compañero/a no pueda hacerlo; a ser beneficiarios mutuos de seguros; a las visitas de pareja en caso de internación o privación de la libertad, y a alimentos mutuos (artículo 5°).

También tendrán derecho a la protección de la legislación sobre violencia intrafamiliar (artículo 5°).

El artículo 6° regula la disolución y liquidación del régimen patrimonial especial, ya sea por mutuo acuerdo, en cuyo caso se hará por escritura pública ante notario; o por decisión unilateral o muerte de cualquiera de los miembros de la pareja, caso en el cual se acudirá a la vía judicial. El artículo 7° señala el trámite para la disolución y liquidación.

Como instrumento de afirmación general del respeto por las diferencias, se establece el principio de no discriminación por razón de identidad u orientación sexual y se tipifica el delito de discriminación en razón de identidad u orientación sexual, sancionable con pena de prisión de uno a dos años. Corolario de estas disposiciones es la garantía del derecho de asociación y agremiación entre personas de orientación sexual e identidad de género diferentes a la mayoritaria o heterosexual (artículos 8°, 9° y 10).

El artículo 11 contiene normas sobre educación sexual, según las cuales las autoridades nacionales, regionales y locales y las organizaciones sociales que manejen recursos públicos adelantarán acciones específicas orientadas a hacer efectiva la eliminación de la discriminación por razones de identidad u orientación sexual.

En síntesis, el proyecto de ley que hoy ponemos a consideración del Congreso tiene como finalidad otorgar reconocimiento y protección legal a unas uniones que merecen todo el respeto y garantía que nuestro ordenamiento jurídico pueda prodigarles, porque “la ley no impide, en modo alguno, que se constituyan parejas homosexuales...” (sentencia C- 098/96).

Sin embargo, aunque la ley no impide la constitución de parejas homosexuales, las conductas sociales del grupo mayoritario recortan injustificada e ilegítimamente la personalidad, libertad, autonomía e intimidad de algunos de sus miembros, caso en el cual la ausencia de leyes que expresamente consagren y protejan sus derechos también contribuye en forma significativa a la condena y exclusión social de las parejas homosexuales, situación que pretende remediar este proyecto.

En la pasada legislatura presenté un proyecto similar (N° 85/01), el cual fue aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado con algunas modificaciones, referidas principalmente al recorte de efectos civiles reclamados por las parejas. Confío que este nuevo examen permitirá concederles la dimensión jurídica y social garantizada en la Carta Política.

*Piedad Córdoba Ruiz,*  
Senadora.

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., agosto 6 de 2002

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley 43 de 2002 Senado, “por la cual se reconocen las uniones de parejas del mismo sexo, sus efectos patrimoniales y otros derechos”, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General (E.) del honorable Senado de la República,  
*Luis Francisco Boada G.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., agosto 6 de 2002

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Luis Alfredo Ramos Botero.*

El Secretario General (E.) del honorable Senado de la República,

*Luis Francisco Boada G.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 44 DE 2002 SENADO**

*por la cual se reforma el Sistema General de Pensiones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO 1

**Disposiciones generales**

Artículo 1°. El artículo 10 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

**Artículo 10.** *Principios generales del Sistema General de Pensiones.* El Sistema General de Pensiones, tiene por objeto garantizar a todo ciudadano el derecho fundamental al amparo integral y suficiente contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente Ley, las cuales, en cumplimiento del principio constitucional de universalidad, cubren a toda la población.

En su carácter de parte integrante del derecho irrenunciable a la seguridad social el Sistema General de Pensiones, fundamentado en el principio de la igualdad y el respeto a la dignidad humana es integral, universal, equitativo y solidario.

Como bien público que realiza uno de los fines esenciales del estado social de derecho y protege un derecho humano fundamental, el sistema general de pensiones, es responsabilidad del Estado que garantiza su suficiencia y estabilidad financiera, su eficacia y eficiencia, con prevalencia sobre cualquier criterio de índole comercial, financiero o de acumulación de capital o ganancia o rentabilidad económica particular o privada.

En virtud del principio de integralidad del derecho a la seguridad social, el Sistema General de Pensiones, operará en concurrencia con los demás sistemas de protección social de la salud, la maternidad, la familia y la prestación de desempleo y los sistemas especiales de protección a la salud del trabajador.

Artículo 2°. *Principio de Universalidad.* En aplicación del principio de universalidad, el Estado garantiza el acceso de todos los habitantes del territorio nacional a la seguridad social, como derecho fundamental y la plena cobertura del sistema general de pensiones, sin distinción de ingresos, capacidad de pago, sexo, raza o condición económica o social.

La protección pensional comprende la protección a las personas, cuando sobrevengan condiciones de invalidez, vejez o muerte.

Artículo 3°. *Principio de integralidad.* La protección de invalidez, vejez y muerte debe contar con la suficiencia e integralidad frente a estados de contingencia, en condiciones de calidad y cantidad, para que se garantice el ingreso mínimo vital.

Artículo 4°. *Principio de solidaridad.* En cumplimiento del principio de solidaridad, el sistema pensional colombiano integrará

los esfuerzos contributivos de todos y cada uno de los miembros de la sociedad según sus rentas de trabajo y/o capital, para que de igual manera reciban las prestaciones que cubran sus necesidades.

El Estado promoverá, la solidaridad intergeneracional, económica, intersectorial e interregional para garantizar los mecanismos de protección social a todos los colombianos.

## CAPITULO 2

### Reconocimiento del derecho pensional

Artículo 5°. *Obligatoriedad de la afiliación y equidad en la contribución.* El Gobierno Nacional, garantiza el acceso pleno de los colombianos al reconocimiento del derecho pensional. Para tal efecto se establece:

a) La obligatoriedad en la afiliación para toda la población económicamente activa;

b) Los aportes al sistema se harán efectivos en toda relación que implique prestación de servicios personales cualquiera que sea la forma de contratación;

c) Los trabajadores en condiciones de trabajo formal o informal, o en relación no laboral, efectuarán, de acuerdo con su capacidad, sus aportes como rentas del trabajo, de igual manera los empleadores y ordenadores de servicios contribuirán con las cotizaciones en la proporción que les corresponda;

d) El sistema se financiará con cotizaciones y aportes estatales;

e) Cuando se trate de modalidades de contratación con base en formas de trabajo informal, precario o subcontratado o a destajo, o fragmentada en el tiempo, o con relación temporal, la proporción en que las partes concurren en la cotización será reglamentada por el Gobierno Nacional para asegurar el compromiso de aportación entre el ordenador de servicios y el trabajador;

f) En las estructuras productivas de servicios laborales con carácter colectivo, ingresos personales, empresas de servicios temporales, comunitarios, cooperativas de trabajo asociado, organizaciones no gubernamentales de prestación de servicios, la obligación bipartita para el reconocimiento de las 2/3 partes de la aportación se efectuará, de un lado, por parte del afiliado y de otra parte del presupuesto común del ente colectivo.

Parágrafo. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social desarrollará un programa nacional de organización social, orientado a la conformación de formas asociativas, solidarias, cooperativas o empresariales que permitan estructurar mecanismos de ahorro social con responsabilidad de aportación pensional bipartita.

Artículo 6°. *Fondo de Solidaridad Pensional.* El artículo 26 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

**Artículo 26. Objeto del Fondo.** El Fondo de Solidaridad Pensional tiene por objeto garantizar el derecho a una pensión de vejez, de carácter vitalicio a todo ciudadano que haya cumplido la edad prevista en la ley para acceder a la pensión de vejez y por cualquier causa no pueda acreditar el requisito del número mínimo de semanas de cotización.

El monto de la pensión concedida por este fondo será de un salario mínimo legal mensual vigente.

Artículo 7°. *Prestaciones.* En los sistemas pensionales de Régimen de Prima Media y Régimen de Ahorro Individual, los afiliados tendrán derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones y de las pensiones de invalidez, de vejez y de sobrevivientes.

Artículo 8°. *Tope de la jubilación.* Nadie podrá percibir una jubilación superior a dieciocho (18) salarios mínimos legales mensuales. Para obtener la jubilación se deben haber cumplido los requisitos básicos de semanas cotizadas y edad de jubilación.

Parágrafo. Cuando un afiliado al Sistema de ahorro individual con solidaridad haya obtenido un ahorro que le permita acceder a una pensión cuyo monto exceda el tope previsto en este artículo, el monto excedente en la cuenta de ahorro individual será transferido al Fondo de Solidaridad Pensional en la fecha en la cual se reconozca el derecho a la jubilación.

Artículo 9°. *Garantía de pensión mínima.* La garantía de pensión mínima será responsabilidad de cada subsistema pensional. El Estado garantizará al sistema público con recursos fiscales de transferencias para contribuyentes pobres, definidos como aquella población que no acumula lo necesario para financiar una anualidad pensional mínima.

Artículo 10. *Modalidades de pensión en el régimen de ahorro individual con solidaridad.* El artículo 79 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

**Artículo 79. Modalidades de las Pensiones de Vejez, de Invalidez y de Sobrevivientes.** Las pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes, podrán adoptar únicamente la modalidad de Renta vitalicia inmediata.

Parágrafo. Los afiliados a las administradoras de fondos de pensiones deberán cumplir los requisitos de edad establecidos en la presente Ley para adquirir el derecho a la pensión de vejez.

## CAPITULO 3

### Estructura del sistema

Artículo 11. El sistema pensional integrará todas las entidades, los recursos y esfuerzos públicos, privados, solidarios y comunitarios de objeto pensional para garantizar la efectividad de la prestación social:

a) El sistema pensional será dirigido y regulado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social;

b) El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social desarrollará en sus funciones la coordinación de políticas, planes y programas con las administradoras de los regímenes pensionales, así como las acciones con los entes de control y regulación, la Superintendencia Bancaria, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda;

c) El Ministerio de Trabajo definirá las políticas de complementariedad entre los regímenes de prima media y de ahorro individual a favor de la regulación que permita:

i) Coordinar la cobertura pensional según la selección o las capacidades de la población, controlando y sancionando tendencias y prácticas resultado de competencia desleal;

ii) Dirigir los procesos técnico-actuariales necesarios para el ordenamiento informático, administrativo y financiero, conformación de bases estadísticas, biométricas, financieras y económicas, planeación actuarial, cálculo de primas y constitución de reservas, consolidación de reservas, depuración de procesos y controles de los regímenes público y privado;

iii) Dirigir los procesos de evaluación, diagnóstico, inventario y estabilidad de los fondos públicos y privados para garantizar mecanismos de integración, coordinación, correlación y alianzas estratégicas entre los fondos que así lo ameriten;

iv) Coordinar los procesos de ordenamiento administrativo, financiero y actuarial que garantice márgenes de solvencia y estabilidad financiera a las entidades que actualmente forman parte del régimen de excepción;

d) Conformación del sistema público de información actuarial integral para los sistemas de seguridad social de pensiones público y privado, que estructure las bases de datos necesarias para el análisis, medición, control y seguimiento de la cobertura de trabajadores formales e informales, así como el conocimiento de las proyecciones demográficas, financieras y económicas necesarias para la sostenibilidad del sistema;



e) Desarrollo de un sistema integral de planeación y proyección de cuentas de la seguridad social que integre todos los fondos pensionales existentes.

Artículo 12. *Organización del Sistema Pensional.* El Gobierno Nacional definirá, en el término de un (1) año, la estructura organizativa, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que integra el sistema pensional colombiano y la red de protección social.

Artículo 13. *Nivel de aporte y valor de las prestaciones.* El pago de los aportes será responsabilidad del empleador u ordenador del servicio en cualquier modalidad de contratación.

La tasa de cotización del Sistema General de Pensiones será del 13.5% del ingreso base de cotización. Los empleadores, los ordenadores o pagadores de servicios pagarán el 75% de la cotización y los trabajadores el 25% restante en los regímenes de prima media y ahorro individual.

El Gobierno Nacional realizará los aportes presupuestales necesarios para garantizar las obligaciones del sistema público de pensiones.

La base de cotización será el salario mínimo legal con la obligatoriedad de aportar sobre todos los factores salariales determinados en la legislación laboral vigente.

El Gobierno Nacional reglamentará la forma de cuantificar el ingreso base de cotización en las modalidades de prestación de servicios personales distintas de la relación laboral.

Artículo 14. *El control financiero y administrativo.* Se realizará para todas las actuaciones de los fondos del sistema pensional colombiano.

Las reservas acumuladas de los fondos públicos y privados se destinarán a adquirir títulos de deuda pública interna.

Artículo 15. *Control de prácticas ilegales o no autorizadas.* El Estado regulará las condiciones de competencia en los subsistemas de seguridad social, en todos sus escenarios sociales y comerciales, públicos y privados, para minimizar la selección adversa y las prácticas desleales en detrimento de lo público.

Parágrafo. Se preservará la transparencia, calidad, objetividad y veracidad de la información que los fondos públicos y privados transmitan a la opinión pública en relación con expectativas de montos y demás variables de la prestación pensional.

#### CAPITULO 4

##### **Fortalecimiento del sistema de prima media con prestación definida.**

Artículo 16. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los servidores públicos estarán obligatoriamente afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida previsto en los artículos 31 y 32 de la Ley 100 de 1993.

Artículo 17. *Reconocimiento de la deuda social con el ISS.* El Gobierno Nacional restablecerá la dimensión social del ISS en su categoría de pacto capital-trabajo. El Estado cubrirá la deuda pendiente con el ISS, en cuotas anuales razonables y progresivas, en un término máximo de veinte (20) años, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 18. *Autonomía institucional del ISS.* Se garantiza al ISS el principio de unidad institucional y autonomía frente a posiciones externas e imposiciones contrarias a su carácter de institución pública de seguridad social y la intangibilidad de sus recursos de origen parafiscal.

El Consejo Directivo del ISS diseñará la política corporativa.

Parágrafo. La intervención del gobierno de los entes de control en ningún caso podrá paralizar o suspender la prestación de los servicios a cargo del ISS, ni impedir, de manera parcial o total, temporal o definitiva la realización y cumplimiento de su objeto social.

Artículo 19. *Condiciones de edad de jubilación y semanas de cotización.* En el Régimen de Prima Media con prestación definida se conservarán las condiciones de edad y semanas de cotización requeridas para acceder al derecho de pensión de vejez establecidos en la Ley 100 de 1993.

Artículo 20. *Requisitos para obtener la Pensión de Invalidez.* El artículo 39 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

**Artículo 39.** *Requisitos para obtener la Pensión de Invalidez.* Tendrán derecho a la pensión de invalidez, los afiliados que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sean declarados inválidos. No será necesario acreditar ningún mínimo de semanas de cotización.

Artículo 21. *Requisitos para obtener la Pensión de Sobrevivientes.* El artículo 46 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

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

1. Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez, o invalidez por riesgo común, que fallezca, y
2. Los miembros del grupo familiar del afiliado que fallezca.
3. No será necesario acreditar ningún mínimo de semanas de cotización”.

#### CAPITULO 5

##### **Regulación del régimen de ahorro individual**

Artículo 22. *Posición dominante.* Ninguna administradora de fondos privados de pensiones podrá tener un número de afiliados que genere un recaudo anual por concepto de cotizaciones cuyo monto supere el 20% de la suma percibida durante el año inmediatamente anterior, por la totalidad de los fondos privados del Régimen de Ahorro Individual. Al alcanzar ese tope deberá suspender la admisión de nuevos afiliados.

La Superintendencia Bancaria o el ente de inspección vigilancia y control que haga sus veces, velará por el cumplimiento de esta disposición, mediante el ejercicio de las facultades de policía administrativa.

Artículo 23. *Inversión de los recursos.* El inciso 2° del artículo 100 de la Ley 100 de 1993, quedará así:

“En cualquier caso, las inversiones en títulos de deuda pública no podrán ser inferiores al 50% del valor de los recursos de los fondos de pensiones”.

Artículo 24. *Fusión de administradoras de fondos de pensiones.* Las fusiones, adquisiciones y asimilaciones de administradoras de fondos de pensiones privadas deberán ser previamente autorizadas por la Superintendencia Bancaria. No se podrán autorizar fusiones, adquisiciones o asimilaciones cuando de las mismas resulten situaciones de posición dominante.

Artículo 25. *Bonos pensionales Tipo A.* El gobierno reglamentará la metodología de liquidación de los Bonos Pensionales creados por la Ley 100 de 1993 con la finalidad de hacer explícitos los faltantes del Régimen de invalidez, vejez y muerte, y la carencia de reservas en las cajas públicas nacionales y territoriales con aportes del Estado.

La reglamentación garantizará que la metodología adoptada constituya fuente de financiación adecuada para las entidades territoriales y contribuya a reducir la deuda pensional territorial.

Artículo 26. *La garantía de pensión mínima.* La garantía de pensión mínima, en el Sistema de Ahorro Individual se financiará con los recursos propios de cada administradora.

Artículo 27. *Responsabilidad económica.* Para salvaguardar los derechos de los trabajadores y su grupo familiar, al terminar una relación laboral es obligación del empleador haber pagado las cotizaciones hasta el último día del mes anterior a la desvinculación

o al despido. El empleador deberá responder por las cotizaciones al sistema de seguridad social integral que se hayan causado por el contrato o por la modalidad de contrato de trabajo.

El empleador deberá entregar al trabajador constancia del pago de la cotización de salud, pensión y riesgos profesionales por el período comprendido.

El Empleador pagará al trabajador la remuneración por el período comprendido entre la fecha de despido o desvinculación y la de entrega del comprobante de pago de la cotización por pensión.

## CAPITULO 6

### Disposiciones varias

Artículo 28. *Sistema pensional territorial.* El Gobierno Nacional, para garantizar la sostenibilidad y cumplimiento del Fondo Territorial de Pensiones y los patrimonios autónomos constituidos para garantizar el pasivo pensional de los departamentos y municipios, realizará un seguimiento periódico a la programación presupuestal de tales entidades territoriales.

La inversión de recursos que conforman el patrimonio autónomo de los Fondos de Pensiones Públicas se realizará con sujeción a las normas vigentes y a los reglamentos que establezca el gobierno nacional.

Artículo 29. *Manejo e intermediación de recursos.* El manejo y administración de los recursos públicos será controlado por los entes que regulan el sistema pensional. En la modalidad de manejo operativo por encargo fiduciario la remuneración de la fiducia no podrá exceder el valor del costo de administración definido en la ley, y será requisito para su celebración haber programado presupuestalmente los recursos y dar cumplimiento a las normas de contratación vigentes.

Artículo 30. *Protección por desempleo.* Con objeto de dar cumplimiento al principio de la protección social, el nivel de protección por desempleo se estructurará en un nivel contributivo y un nivel asistencial, ambos de carácter público y obligatorio.

El nivel contributivo tiene como objeto proporcionar prestaciones sustitutivas de rentas salariales dejadas de percibir como consecuencia de la pérdida del empleo o de la reducción de la jornada.

El nivel asistencial, de carácter complementario dentro del componente de protección social, garantiza la protección a los trabajadores desempleados, conforme a la reglamentación.

El Gobierno Nacional garantizará las cotizaciones a la seguridad social correspondientes a prestaciones contributivas y asistenciales, financiadas exclusivamente con cargo al Estado.

Este seguro de desempleo será prestado por el Instituto de Seguros Sociales.

Como parte del seguro de desempleo la ley establecerá un aporte porcentual por cada hijo del trabajador desempleado cuando se demuestre que el o la cónyuge se encuentren en la misma condición del riesgo. Los aportes por prestaciones familiares o ingreso de protección familiar no podrán superar el 50% del valor del salario mínimo.

Artículo 31. *Sanciones.* La competencia desleal, la evasión, la elusión, el no pago de los aportes pensionales y la posición dominante serán sancionados en la forma establecida en la Ley 100 de 1993.

Artículo 32. *Código de Etica.* Se reglamentará un Código de Etica que establezca los mecanismos e instrumentos que aseguren el control social, las medidas penales y sanciones moratorias para evasores y elusores; y la indebida utilización de la posición dominante del mercado.

Artículo 33. *Conflicto de intereses.* Están inhabilitados para ejercer cargos de nivel directivo, asesor, o profesional en el Ministerio de Trabajo, en la Superintendencia Bancaria o en cualquier ente

público que ejerza funciones de dirección, regulación, inspección, vigilancia y control sobre entidades, fondos privados o instituciones públicas del sistema pensional, quienes durante los tres años anteriores a su designación hubieren laborado o asesorado a cualquier título a las entidades o instituciones que hacen parte del sistema pensional o a las agremiaciones o asociaciones de las mismas.

Los funcionarios de las entidades públicas de dirección, regulación, inspección, vigilancia y control del sistema pensional no podrán durante los tres años siguientes a su desvinculación, desempeñar cargo o suscribir por sí o por interpuesta persona contratos con las entidades privadas o públicas objeto de vigilancia.

La infracción a estos preceptos será considerada falta grave, causal de mala conducta.

Artículo 34. El modelo de administración y la regulación que ejerza el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sobre los fondos regionales y sectoriales a nombre del Gobierno Nacional será coordinado y concertado a través de una comisión tripartita conformada por Gobierno Nacional, Empleadores y Trabajadores.

*Piedad Córdoba R., Luis Carlos Avellaneda T., Carlos Gaviria D., Senadores; Ramón Elejalde A., Wilson Borja, Herminzul Sinisterra, Venus Albeiro Silva, Representantes.*

### EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley desarrolla el régimen pensional como el conjunto de políticas, estrategias e instrumentos, que en el contexto integral de seguridad social, reglamenta las garantías de protección que la sociedad colombiana, por medio de medidas de carácter público, garantiza a todos los colombianos contra las privaciones de tipo económico y social derivadas de la pérdida o reducción de ingresos, del deterioro de su salud o la desprotección de sus familias en condiciones de pasividad laboral causadas por vejez, invalidez o muerte.

Las pensiones asistenciales para los adultos mayores y que no alcancen a cumplir los requisitos para obtener y/o no hayan podido acceder a la pensión y carezcan de otras rentas, serán cofinanciadas con recursos públicos.

Tal como antecedió a la reforma de la seguridad social, que culminó con la promulgación de la Ley 100 de 1993, los analistas del tema pensional plantean nuevamente grandes críticas al régimen existente. Algunas merecen mayor atención que otras, por ejemplo el tema de la falta de cobertura y por supuesto la negación del principio de universalidad que se estipula en la Carta Constitucional.

Profundizar en tal situación nos lleva a relacionar las principales características del mercado laboral colombiano con el contenido del Sistema General de Pensiones, indagar en sus bases teóricas y principios rectores, y así, tratar de entender desde la composición del mercado laboral, algunas causas de la falta de universalidad del sistema.

Para realizar tal tarea, se hace necesario conocer las características más sobresalientes de la dinámica laboral.

Dentro de las características más relevantes se encuentran el crecimiento del desempleo, la desalarización del mercado laboral, el aumento de la informalidad, la reducción significativa de la afiliación al Régimen de Seguridad Social y por sustracción, la falta de efectividad de la política social que pretende esforzarse por conseguir la universalización basándose en la focalización de la ayuda, pero que por múltiples razones, principalmente financieras, no logra tener un impacto social significativo, en el sentido de hacer que todos los colombianos puedan ingresar al sistema.

#### 1. Características del mercado de trabajo colombiano

##### 1.1 La población tiende a envejecer

Al analizar la composición demográfica de la población, se puede observar una tendencia hacia el "envejecimiento". Tomando

a la población en edad de trabajar (PET) como variable de medición, se advierte que en el transcurso de la década de los noventa, mientras el grupo de personas jóvenes menores de 25 años ha venido reduciendo su participación dentro del total de población, el grupo de “adultos mayores” de 55 y más años ha venido ganando mayor importancia. Por su parte, la población adulta entre 25 y 54 años presenta una tendencia constante durante los noventa.

### CUADRO 1

#### EVOLUCION DE LA POBLACION EN EDAD DE TRABAJAR (PET), SEGUN GRUPOS DE EDAD (%) – 7 AREAS METROPOLITANAS

Grupo de edad	1992	1996	2000
Menores de 25 años	36.77	35.69	34.31
De 25 a 54 años	50.21	50.28	50.51
55 y más años	13.02	14.03	15.18

Fuente: Cálculos Observatorio de Coyuntura Socioeconómica, CID-FCE, Universidad Nacional de Colombia con base en DANE-ENH.

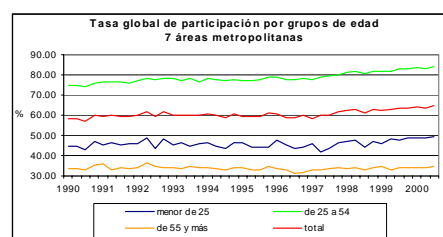
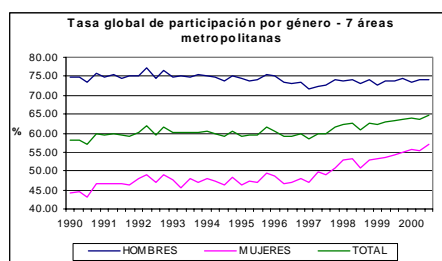
Etapas de septiembre de 1992, 1996 y 2000.

La “transición demográfica” ha llevado a un incremento de las participaciones de los grupos de mayor edad, como consecuencia de la disminución de los niveles de fecundidad, gracias a la popularización de mecanismos de planificación familiar y la mayor participación de la mujer en los procesos educativos y el mercado de trabajo. “La pirámide poblacional tiende a ser más ‘chata’, con una base menor (caída en la proporción de niños) y una cúspide más pronunciada (relativo envejecimiento de la población, pues los grupos de treinta y más años gana en participación)”<sup>1</sup>. Otros factores que han alterado la composición de la población son los movimientos migratorios de entrada y los cambios en los patrones de mortalidad de los jóvenes que han afectado las estructuras especiales para los hombres.

El gráfico en el régimen de pensiones es el resultado de un cambio en el régimen solidario de prima media a un régimen de prima contributiva. El aumento de la población que está en el sistema pensional presiona las finanzas del sistema de reparto. Para julio de 2001, según información de la oficina de planeación y actuaria del ISS, por cada pensionado, existen 7.03 cotizantes activos al régimen de prima media.

### 1.2 Evolución de la oferta de trabajo: la recesión incrementó la participación laboral

Durante la década de los noventa, la participación laboral presentó una tendencia estable, pero esta se interrumpió con la recesión económica que experimentó el país en los últimos años. Hasta 1996 la participación tendió a mantenerse casi constante. Los pequeños aumentos que se observan están explicados especialmente por la creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Con la crisis económica, las tasas de participación laboral se disparan, principalmente por la caída de los ingresos familiares y el desempleo. Muchos miembros de las familias que tradicionalmente no participan –mujeres y jóvenes– salieron a buscar trabajo.

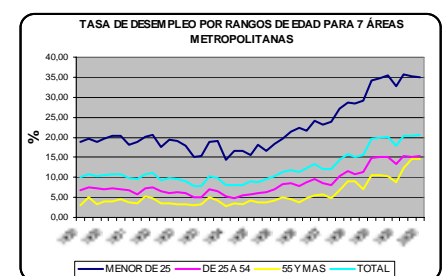


FUENTE: Cálculos OCSE, con base en DANE-ENH.

### 1.3 El desempleo alcanza niveles históricos

Durante la segunda mitad de la década de los noventa, Colombia entró en una fase recesiva, causada entre otros factores por las reformas económicas realizadas a inicios de la década, la inestabilidad de los mercados internacionales, el comportamiento de los mercados financieros y el carácter de las políticas monetaria y fiscal. Estos factores llevaron a una depresión de la demanda agregada, la cual tuvo su mayor manifestación en el comportamiento del mercado de trabajo. El nivel de ocupación disminuyó considerablemente. Ante el desempleo y la caída de los ingresos, otros miembros de las familias salieron a participar en el mercado de trabajo, muchas veces a costa de la asistencia escolar. Todos estos hechos han llevado al aumento de la pobreza y la desigualdad social.

El desempleo ha llegado a cifras que nunca antes se habían presentado en el país, alcanzando niveles superiores al 20% de la población económicamente activa. El aumento de la desocupación afectó a todos los segmentos de la población, pero principalmente a los jóvenes de estratos bajos y a las mujeres.

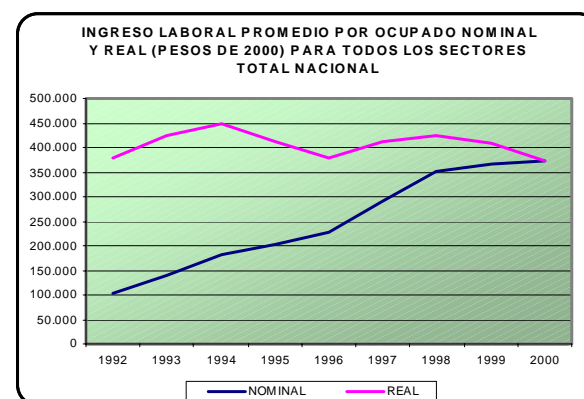


Fuente: Cálculos OCSE, con base en DANE-ENH.

### 1.4 Durante los noventa se transforma la demanda de trabajo

La composición del empleo en la economía nacional sufrió diversas transformaciones durante la década de los noventa<sup>2</sup>: con la apertura y el cambio técnico, se presentó una gran expansión de las demandas de empleo por fuerza de trabajo calificada. Este auge fue generalizado en todos los sectores de actividad económica, los cuales mostraron un gran incremento en sus requerimientos de este tipo de empleo. Pero con la recesión, la composición del empleo se modificó a favor de los trabajadores menos calificados. El empleo calificado que se había visto beneficiado hasta 1998, también es afectado por la crisis económica. Se estimuló la participación de algunos miembros de los hogares con bajos niveles educativos, mientras que muchos de los trabajadores no calificados, despedidos del empleo en el sector formal, se trasladaron a empleos del sector informal. No aconteció lo mismo con los trabajadores altamente calificados despedidos.

Se revela que los trabajadores altamente calificados han estado dispuestos a engancharse a un menor salario nominal y/o a aceptar bajos o menores reajustes.



Fuente: Cálculos OCSE, con base en DANE-ENH.

<sup>1</sup> Observatorio de Coyuntura Socioeconómica. “*Trayectorias generacionales en Colombia*”. Boletín N° 7. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, diciembre de 2000a.

<sup>2</sup> Observatorio de Coyuntura Socioeconómica. “*De la estabilidad a la flexibilidad. Transformaciones del mercado laboral en los noventa*”. Boletín N° 5. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, abril de 2000b.

Otro hecho para destacar es que aunque el diferencial de ingresos relativos entre mujeres y hombres se ha venido reduciendo, aún existen grandes brechas por género: el salario promedio de las mujeres equivale a cerca de un 70% del salario masculino.

Por su parte, las demandas de empleo beneficiaron durante los noventa a los sectores que no comercializan sus bienes en el mercado externo. Sobresale el auge del empleo en el sector financiero –que es más intensivo en mano de obra calificada–, el aumento del empleo en el sector servicios y posteriormente, con la recesión económica, las actividades comerciales brindaron mayores oportunidades de empleo para la población.

### 1.5 Composición de los trabajadores, según posición ocupacional

Tomando la población ocupada según su posición ocupacional, se advierte una fuerte tendencia hacia la caída de la “salarización” en la economía: en 1996, de cada 100 trabajadores 54 era empleado particular en una empresa privada, mientras en el 2000 esa cifra cayó a 47 por cada 100 trabajadores. Se presentó así una importante disminución de la proporción de empleados particulares, mientras el grupo de trabajadores por cuenta propia ganó una mayor importancia dentro de la composición del empleo. Esto indica que grandes flujos de personas que antes eran asalariadas, pasaron a tener empleos como independientes. Con la crisis económica, muchos de ellos se convirtieron en trabajadores informales. También se destaca la reducción de la proporción de empleados del gobierno –apoyada en el recorte fiscal que han llevado a cabo los gobiernos recientes– y el aumento de los patrones o empleadores y de los trabajadores domésticos en el año 2000.

Es importante señalar que la caída de los empleos privados particulares ha sido mayor para el grupo femenino. Así mismo, tal vez como mecanismo de supervivencia, creció la proporción de mujeres que se emplean como trabajadoras domésticas, al igual que aquellas que se emplearon como trabajadoras por cuenta propia.

CUADRO 2

#### TOTAL OCUPADOS POR POSICION OCUPACIONAL, SEGUN SEXO (1996–2000) – (%)

TOTAL							
AÑO	TOTAL OCUPADOS	TRABAJO FAMILIAR SIN REMUNERACION	EMPLEADO PARTICULAR	EMPLEADO GOBIERNO	TRABAJADOR DOMESTICO	CUENTA PROPIA	PATRONO EMPLEADOR
1996	100.00	0.92	54.84	7.65	4.06	28.05	4.48
1998	100.00	0.94	51.87	8.02	4.25	30.92	4.00
2000	100.00	1.38	47.70	6.91	5.26	32.72	5.83
HOMBRES							
AÑO	TOTAL OCUPADOS	TRABAJO FAMILIAR SIN REMUNERACION	EMPLEADO PARTICULAR	EMPLEADO GOBIERNO	TRABAJADOR DOMESTICO	CUENTA PROPIA	PATRONO EMPLEADOR
1996	100.00	0.38	55.67	7.15	0.19	30.91	5.30
1998	100.00	0.44	54.12	7.50	0.23	32.60	5.21
2000	100.00	0.79	50.67	5.94	0.48	34.55	7.59
MUJERES							
AÑO	TOTAL OCUPADOS	TRABAJO FAMILIAR SIN REMUNERACION	EMPLEADO PARTICULAR	EMPLEADO GOBIERNO	TRABAJADOR DOMESTICO	CUENTA PROPIA	PATRONO EMPLEADOR
1996	100.00	1.68	53.67	8.36	9.51	24.02	2.25
1998	100.00	1.59	49.08	8.71	9.47	28.71	2.44
2000	100.00	2.55	44.03	8.10	11.17	30.50	3.85

Fuente: Cálculos OCSE, con base en DANE-ENH.

Por su parte, mientras la mayor proporción de empleados particulares se concentra entre los trabajadores más jóvenes, el mayor porcentaje de trabajadores por cuenta propia está entre los adultos. A partir de los 46 años, empieza a hacerse mayor la proporción de adultos sin empleo particular, por la tendencia de muchas empresas a contratar personas jóvenes y desvincular personas mayores. Se evidencia así un aumento de trabajadores por honorarios y sin contrato de trabajo. De igual forma, la proporción de patrones o empleadores también se hace mayor durante el año 2000.

CUADRO 3  
TOTAL OCUPADOS POR POSICION OCUPACIONAL Y GRUPOS DE EDAD (%)

EDAD	1996						
	TOTAL OCUPADOS	TRABAJO FAMILIAR SIN REMUNERACION	EMPLEADO PARTICULAR	EMPLEADO GOBIERNO	TRABAJADOR DOMESTICO	CUENTA PROPIA	PATRONO EMPLEADOR
DE 15 A 24	100.00	1.49	70.88	4.02	8.27	14.57	0.76
DE 25 A 35	100.00	0.68	62.08	7.68	3.08	23.18	3.38
DE 36 A 45	100.00	0.82	46.96	10.18	2.47	33.40	6.04
DE 46 A 55	100.00	0.88	38.66	10.10	3.04	44.67	7.77
DE 56 A 65	100.00	1.62	31.69	5.80	4.38	46.54	9.59
65 Y MAS	100.00	0.89	28.24	0.88	4.22	63.85	8.00
TOTAL	100.00	0.92	54.84	7.65	4.06	28.05	4.48
EDAD	2000						
	TOTAL OCUPADOS	TRABAJO FAMILIAR SIN REMUNERACION	EMPLEADO PARTICULAR	EMPLEADO GOBIERNO	TRABAJADOR DOMESTICO	CUENTA PROPIA	PATRONO EMPLEADOR
DE 15 A 24	100.00	3.07	68.37	4.66	18.38	28.47	1.63
DE 25 A 35	100.00	1.27	57.68	6.07	4.36	26.88	3.79
DE 36 A 45	100.00	1.19	40.58	9.24	4.07	36.27	2.67
DE 46 A 55	100.00	0.79	30.76	9.95	4.03	43.11	18.44
DE 56 A 65	100.00	1.78	27.08	4.68	3.17	52.80	18.89
65 Y MAS	100.00	3.79	20.76	0.65	3.58	62.74	7.58
TOTAL	100.00	1.58	47.70	6.91	5.26	32.72	5.83

Fuente: Cálculos OCSE, con base en DANE-ENH.

Teniendo en cuenta los quintiles de ingresos de la población, se advierte que el empleo particular dentro del estrato de ingresos más bajo (quintil 1) tiende casi a desaparecer con la crisis económica, y al contrario, estos trabajadores se dirigen hacia la informalidad: en el 2000, de cada 100 trabajadores del quintil 1, tan sólo 13 poseen un empleo particular, mientras 70 trabajadores de cada 100, tenían un empleo por cuenta propia. El aumento de este tipo de trabajadores dentro del grupo de población más pobre es alarmante (cerca de 20 puntos porcentuales). Para muchas personas y sus familias se cierra la posibilidad de tener acceso a las garantías que ofrece un empleo asalariado, en materia de protección y seguridad social en salud y pensiones. Este incremento de los trabajadores por cuenta propia es igualmente preocupante para las personas pertenecientes al quintil 2, quienes duplicaron la proporción de trabajadores durante los últimos años. Por su parte, las personas pertenecientes a los estratos medios y altos están menos propensas a perder sus empleos particulares, tanto privados como públicos.

CUADRO 4

#### TOTAL OCUPADOS POR POSICION OCUPACIONAL Y QUINTILES DE INGRESO (%)

QUINTIL	1996						
	TOTAL OCUPADOS	TRABAJO FAMILIAR SIN REMUNERACION	EMPLEADO PARTICULAR	EMPLEADO GOBIERNO	TRABAJADOR DOMESTICO	CUENTA PROPIA	PATRONO EMPLEADOR
QUINTIL 1	100.00	5.38	24.34	1.17	15.98	51.46	1.84
QUINTIL 2	100.00	0.80	71.86	1.85	4.30	18.96	1.10
QUINTIL 3	100.00	0.80	66.67	3.66	1.24	26.30	2.12
QUINTIL 4	100.00	0.80	62.07	18.43	0.75	23.72	3.83
QUINTIL 5	100.00	0.80	46.32	18.06	0.09	22.95	12.58
TOTAL	100.00	0.92	54.84	7.65	4.06	28.05	4.48
QUINTIL	2000						
	TOTAL OCUPADOS	TRABAJO FAMILIAR SIN REMUNERACION	EMPLEADO PARTICULAR	EMPLEADO GOBIERNO	TRABAJADOR DOMESTICO	CUENTA PROPIA	PATRONO EMPLEADOR
QUINTIL 1	100.00	9.05	12.90	0.68	3.14	70.15	4.10
QUINTIL 2	100.00	0.00	45.37	1.63	7.94	41.20	3.85
QUINTIL 3	100.00	0.00	67.78	3.29	6.47	20.81	2.34
QUINTIL 4	100.00	0.00	38.45	7.56	7.99	28.61	5.30
QUINTIL 5	100.00	0.00	49.88	18.29	1.03	17.96	12.83
TOTAL	100.00	1.58	47.70	6.91	5.26	32.72	5.83

Fuente: Cálculos OCSE, con base en DANE-ENH.

### 1.6 Vinculación laboral: la proporción de asalariados es baja y tiende a disminuir<sup>3</sup>

Un hecho para destacar de la estructura socio-laboral colombiana es la pequeña proporción de trabajadores asalariados en las siete

<sup>3</sup> Se toma como trabajadores asalariados a los obreros y empleados vinculados en empresas privadas, y obreros y empleados en empresas del Gobierno. Por su parte, los trabajadores no asalariados están compuestos por los trabajadores por cuenta propia y los patrones o empleadores.

principales ciudades del país. Si bien llegan a representar más de la mitad de la población ocupada, se esperaría que un mayor número de personas pudiera tener acceso a un empleo asalariado, evitando de esa forma la precaria inserción a trabajos por cuenta propia o en empleos independientes, los cuales, en muchos casos, no van acompañados de la afiliación a seguridad social y protección de los trabajadores. Este hecho va de la mano con la ya identificada tendencia hacia la informalización del empleo en América Latina<sup>4</sup>.

Pero lo más grave es que la proporción de personas clasificadas en la categoría de “trabajadores asalariados” se ha venido reduciendo dramáticamente durante los últimos años. La recesión económica ha incidido fuertemente en la caída del empleo asalariado: en 1996, de cada 100 personas, 62.5 eran trabajadores asalariados, mientras en el 2000, sólo 54.6 personas lo son. Si se considera el género de los trabajadores, puede advertirse que existe una mayor proporción de hombres en la categoría de asalariados, pero, que tanto para ellos como para el grupo femenino, el porcentaje de asalariados ha disminuido en los últimos años.

CUADRO 5

TOTAL TRABAJADORES ASALARIADOS POR SEXO  
COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE OCUPADOS – 7  
CIUDADES PRINCIPALES

SEXO	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	62.50	60.91	59.89	56.15	54.61
HOMBRES	62.82	60.93	61.51	57.73	56.61
MUJERES	62.04	60.88	57.79	54.21	52.13

Fuente: Cálculos OCSE, con base en DANE-ENH.

Por grupos de edad, se observa que existe una relación inversa entre la edad y el porcentaje de personas asalariadas: la mayor proporción de trabajadores asalariados se concentra entre los jóvenes (12 a 25 años) y los adultos de hasta 35 años; de ahí en adelante, los adultos mayores dejan de pertenecer a este grupo, revelando así una tendencia a insertarse en el empleo independiente o en el empleo por cuenta propia. La crisis económica perjudicó el empleo asalariado en todos los rangos de edad, lo que significó una precarización del empleo para toda la población asalariada.

CUADRO 6

TOTAL TRABAJADORES ASALARIADOS  
POR GRUPOS DE EDAD COMO PORCENTAJE DEL TOTAL  
DE OCUPADOS PARA 7 CIUDADES

EDAD	1996	1997	1998	1999	2000
DE 12 A 24	74.91	72.06	69.71	65.23	64.43
DE 25 A 35	69.76	68.80	67.55	64.44	63.75
DE 36 A 45	57.24	58.19	55.97	53.40	50.80
DE 46 A 55	48.76	47.17	49.98	45.58	41.70
DE 56 A 65	37.49	34.31	36.94	30.68	31.77
66 Y MAS	21.12	20.17	19.08	18.26	22.39
TOTAL	62.50	60.91	59.89	56.15	54.61

Fuente: Cálculos OCSE, con base en DANE-ENH.

Al dividir a la población por los salarios que devengan, medidos en la cantidad de salarios mínimos legales, se advierte que para el año 2000, dentro de los grupos que devengan entre 2 y 10 salarios mínimos, existe una mayor proporción de trabajadores asalariados. Por su parte, entre los que devengan menos de 2 salarios mínimos, tan sólo 50 de cada 100 trabajadores son asalariados. Es importante anotar que para 1999, entre quienes ganaban hasta 4 salarios mínimos, el porcentaje de asalariados se redujo, mientras en los demás grupos, esa proporción se mantuvo constante o aumentó.

CUADRO 7

TOTAL TRABAJADORES ASALARIADOS COMO  
PORCENTAJE DEL TOTAL DE OCUPADOS  
POR SALARIOS MINIMOS LEGALES  
7 CIUDADES PRINCIPALES

SALARIOS	1996	1997	1998	1999	2000
MENOS DE 2 SML	61.14	58.02	56.14	46.10	50.02
ENTRE 2 Y 4 SML	66.91	71.42	70.03	63.77	71.10
ENTRE 4 Y 7 SML	69.19	61.19	72.38	71.18	67.58
ENTRE 7 Y 10 SML	56.20	58.95	61.37	65.18	61.44
ENTRE 10 Y 13 SML	51.34	44.71	54.74	63.48	54.40
ENTRE 13 Y 16 SML	43.55	50.67	47.15	48.05	70.97
MAS DE 16 SML	55.21	53.12	52.57	61.38	45.84
TOTAL	62.50	60.91	59.89	56.15	54.61

Fuente: Cálculos OCSE, con base en DANE-ENH.

1.7 La informalidad: una tendencia predominante<sup>5</sup>

Con la crisis económica de los últimos años, la informalidad se disparó en Colombia. Durante la fase de auge (mitad de la década de los noventa), dichas tasas habían mostrado una tendencia a la baja, pero iniciada la recesión, la informalidad volvió a elevarse hasta niveles preocupantes: mientras en 1996 de cada 100 trabajadores 51 eran informales, para el año 2000 casi 60 de cada 100 trabajadores pertenecen a ese sector. La creciente proporción de empleo informal “es alimentada en su mayoría por personas no calificadas, que trabajan por cuenta propia o en pequeños establecimientos de 10 o menos trabajadores”<sup>6</sup>. Por su parte, el empleo en el sector formal se ha reducido ostensiblemente debido a la caída de la demanda agregada, al cierre de muchas empresas y a los nuevos tipos de contratación que perjudican las vinculaciones de largo plazo.

CUADRO 8

COMPOSICION DEL EMPLEO  
TRABAJADORES FORMALES E INFORMALES – (%)

AÑO	TRABAJADOR FORMAL	TRABAJADOR INFORMAL
1984	46.80	53.20
1988	44.37	55.63
1992	46.74	53.26
1994	48.17	51.83
1996	48.18	51.77
1998	45.76	54.24
2000	40.49	59.51

Fuente: Cálculos OCSE, con base en DANE-ENH.

Al tener en cuenta las características de los trabajadores informales, se puede advertir que dentro de los más jóvenes (12 a 24 años), un amplio porcentaje son informales, al igual que dentro de los adultos mayores (56 y más años). Al contrario, existe un mayor grado de formalidad del empleo entre la población ubicada en el rango de 25 a 35 años y de 36 a 45 años, aunque para este último grupo, la informalidad aumentó bastante con la crisis económica.

CUADRO 9

COMPOSICION DEL EMPLEO: TRABAJADORES  
FORMALES E INFORMALES, POR GRUPOS DE EDAD – (%)

EDAD	1996		2000	
	TRABAJADOR FORMAL	TRABAJADOR INFORMAL	TRABAJADOR FORMAL	TRABAJADOR INFORMAL
DE 12 A 24	47.80	52.15	35.60	64.40
DE 25 A 35	54.04	45.94	47.57	52.43
DE 36 A 45	49.32	50.62	41.58	58.42
DE 46 A 55	42.25	57.68	37.62	62.38
DE 56 A 65	28.69	71.08	26.88	73.12
66 Y MAS	21.13	78.87	14.12	85.88
TOTAL	48.18	51.77	40.49	59.51

Fuente: Cálculos OCSE, con base en DANE-ENH.

<sup>4</sup> OIT, “Empleo: un desafío para Colombia”. 1999.

<sup>5</sup> Para el presente estudio, se toman como trabajadores del sector informal, a los trabajadores familiares sin remuneración; los empleados domésticos; los obreros y empleados privados de empresas con 10 o menos trabajadores; los trabajadores por cuenta propia que no sean ni profesionales ni técnicos; los patronos o empleadores de empresas con 10 o menos trabajadores, que no sean ni profesionales ni técnicos.

<sup>6</sup> Observatorio de Coyuntura Socioeconómica (2000b), pág.17

Teniendo en cuenta el género de los trabajadores, se advierte que en cuanto a la distribución del empleo entre formal e informal, las mujeres superan levemente en el porcentaje de informalidad al grupo masculino y para ambos grupos, la informalidad se disparó en los últimos años. Al analizar el año 2000, llama la atención la alarmante subida del empleo informal, principalmente en el grupo de jóvenes (12 a 24 años) y entre los trabajadores adultos de 36 a 45 años y de 46 a 55 años, hombres y mujeres, quienes cuatro años atrás alcanzaban una distribución más equilibrada entre el empleo formal e informal. Para los adultos mayores, la distribución entre empleo formal e informal se mantuvo más estable para los hombres, mientras para las mujeres aumentó el empleo informal, siendo preocupante entre las mujeres de 66 años y más.

CUADRO 10

COMPOSICION DEL EMPLEO: TRABAJADORES  
FORMALES E INFORMALES,  
POR GRUPOS DE EDAD Y GÉNERO –(%)

EDAD	1996				2000			
	HOMBRES		MUJERES		HOMBRES		MUJERES	
	Trabajador Formal	Trabajador Informal	Trabajador Formal	Trabajador Informal	Trabajador Formal	Trabajador Informal	Trabajador Formal	Trabajador Informal
DE 12 A 24	48.14	51.80	47.36	52.62	36.65	63.35	34.36	65.64
DE 25 A 35	54.08	45.90	54.80	45.08	47.68	52.32	47.49	52.57
DE 36 A 45	49.78	50.11	49.72	50.28	42.35	57.67	48.70	51.30
DE 46 A 55	44.34	55.66	38.58	61.42	39.54	60.46	35.12	64.88
DE 56 A 65	31.98	67.87	39.92	60.07	32.39	67.61	16.18	83.81
66 Y MAS	22.73	77.27	36.12	63.88	18.90	81.10	4.92	95.08
TOTAL	48.35	51.65	47.83	52.17	41.34	58.66	38.44	61.56

Fuente: Cálculos OCSE, con base en DANE-ENH.

Tomando en cuenta el quintil de ingresos al que pertenecen los trabajadores, se encuentra que para los más pobres (quintil 1), los niveles de informalidad son elevados y estos han venido subiendo, producto de la recesión económica: para el año 2000, de cada 100 trabajadores, 91 pertenecen al sector informal de la economía. Otro hecho para tener en cuenta, es que en el quintil 2, los niveles de informalidad no alcanzaban cifras muy superiores a la media. Pero para el año 2000, se han visto bastante perjudicados y tal vez han sido los más golpeados por la precarización del empleo: hacia 1996 de cada 100 trabajadores del quintil 2, 53 eran informales; para el año 2000, son informales 75 de cada 100.

CUADRO 11

COMPOSICION DEL EMPLEO: TRABAJADORES  
FORMALES E INFORMALES,  
POR QUINTILES DE INGRESO – (%)

QUINTIL	1996		1998		2000	
	TRABAJADO R FORMAL	TRABAJADO R INFORMAL	TRABAJADO R FORMAL	TRABAJADO R INFORMAL	TRABAJADO R FORMAL	TRABAJADO R INFORMAL
QUINTIL 1	12.91	87.09	9.42	90.58	8.50	91.50
QUINTIL 2	46.05	53.90	28.38	71.62	24.11	75.89
QUINTIL 3	46.92	53.08	47.33	52.67	44.48	55.52
QUINTIL 4	57.37	42.63	53.88	46.12	49.66	50.34
QUINTIL 5	67.93	32.07	72.72	27.28	63.35	36.65
TOTAL	48.18	51.82	45.76	54.24	40.49	59.51

Fuente: Cálculos OCSE, con base en DANE-ENH.

Para el quintil 3, el aumento de la informalidad ha sido un poco menor que para el quintil 4 que experimentó un aumento significativo en el grado de informalidad del empleo. Por su parte, los trabajadores de mayores ingresos (quintil 5) no se han visto tan perjudicados y sus niveles de informalidad se han mantenido relativamente bajos.

**En general se pueden resaltar como características principales del mercado laboral: el envejecimiento de la PET, el aumento de la participación en el mercado laboral, el crecimiento sin precedentes de la tasa de desempleo y su fuerte efecto sobre la población joven y femenina.**

**En cuanto a las posiciones ocupacionales, se observa la caída de la participación de los empleados particulares dentro del total de ocupados, empleos que en su mayoría poseen los grupos de menor edad y por el contrario el aumento de los trabajadores cuenta propia en los grupos de mayor edad. Por niveles de ingresos son los pobres los más propensos a la informalidad.**

Los trabajadores asalariados representan tan solo la mitad de la población ocupada y son en mayor proporción hombres y jóvenes. Con la crisis, las personas de los quintiles de ingresos más bajos han visto caer su participación dentro del grupo de asalariados.

La informalidad se disparó en los últimos años principalmente entre los jóvenes y adultos de 56 y más años, a su vez se presenta con mayor frecuencia en el grupo femenino y en los quintiles más bajos.

La crisis económica ha profundizado los problemas de la desalarización, la informalidad y el desempleo para todas las categorías (sexo, edades y niveles de ingreso), lo que no ofrece un panorama alentador en cuanto al cubrimiento pensional teniendo en cuenta el marco conceptual que encierra la Seguridad Social en Colombia, tal como veremos a continuación.

## 2. El Sistema General de Pensiones en Colombia

**Una de las principales críticas que se realizan al sistema General de Pensiones colombiano, es la falta de cobertura e interés en los grupos más vulnerables de la sociedad, que como hemos venido observando, han aumentado sus participaciones en el total de la población, tal es el caso de los trabajadores no asalariados y sobre todo los que ingresan en las filas de los trabajadores informales, que por lo general mantienen niveles de ingreso muy bajos.**

### 2.1 La seguridad social en Colombia y su relación con el sistema de seguridad social “bismarckiano”

Con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y después de observar durante los siguientes ocho años su funcionamiento, el problema de la falta de cobertura, aspecto que ha sido planteado incluso antes de la reforma como uno de los grandes defectos del sistema de seguridad social colombiano, no deja de ser pieza clave de las críticas al sistema actual.

La hipótesis que manejamos en este proyecto de ley parte de la afirmación de que el sistema de seguridad social colombiano no podrá superar su falta de universalidad hasta que sea replanteada la forma como los ciudadanos se relacionan con el mismo. Como veremos adelante con más claridad, el hecho de que la seguridad social tenga un marcado énfasis en el aseguramiento de la masa salarial y por el contrario se ocupe en menor medida de los empleados del sector informal, trabajadores independientes, etc, en general todo el grupo de población que no mantiene una relación salarial, no permitirá que crezca el número de afiliados y beneficiarios del sistema, teniendo en cuenta que la tendencia que se observa en el mercado laboral es el incremento del número de personas no asalariadas y de los trabajadores del sector informal.

Esta situación es preocupante si analizamos que el manejo de la política social por la vía del aseguramiento se convierte en el “instrumento idóneo para llevar a cabo el principio de solidaridad y genera la base para introducir el concepto de ciudadanía ya no sólo como ejercicio de los derechos políticos y civiles sino también de los sociales”<sup>7</sup>. Si no se logra un cubrimiento elevado de la población, estamos en presencia de una masa mayoritaria de personas que ejercen su ciudadanía a medias, es decir, encuentran ejercer sus derechos políticos y civiles, pero no sus derechos sociales.

En sus inicios la seguridad social en Colombia se acogió a muchos de los preceptos de Bismarck, sin embargo desde entonces se realizaron algunos intentos por incluir otros segmentos de la población, como permitir la afiliación de trabajadores independientes

<sup>7</sup> Oscar Rodríguez (Coordinador). “Cuarto Informe Cuatrimestral Volumen Metodológico I”. Proyecto: Evaluación de los procesos, estrategias y organismos encargados de adelantar las funciones de financiación, aseguramiento y prestación de servicios en el Régimen Subsidiado. Centro de Investigaciones para el Desarrollo – CID -, Universidad Nacional de Colombia. Agosto de 2001. p. 1-5

y la medicina familiar a partir de los años setenta y programas para empleados domésticos en los ochentas. Sin embargo uno de los principales temas plasmados en la exposición de motivos de la Ley 100, es la falta de cobertura del sistema, es decir, que hasta el momento los esfuerzos por la universalización habían sido incipientes.

Para algunos analistas, hablar de un sistema que cubra tan solo la población que cumple con las condiciones descritas por el modelo Bismarckiano, teniendo en cuenta una estructura sociolaboral como la colombiana, no sería hablar de seguridad social, sino simplemente se estaría tratando el tema de la “seguridad del sector formal” de la economía laboral<sup>8</sup>. Por el contrario, podría apreciarse que en los países desarrollados donde se instauró este mismo sistema, pero luego de haber alcanzado un estado de salarización muy alto, la seguridad social cubre a la mayoría de la población lo que les permite no quebrantar el principio de universalización.

## 2.2 Colombia un Estado Social de Derecho

Con la Constitución de 1991, se consagró que Colombia es un estado Social de Derecho, lo que significa que entre sus principales características está “procurar un mínimo existencial asociado con el respeto a la dignidad humana, es decir, el Estado tiene como deber primordial ser gestor de toda clase de prestaciones, servicios y asistencias destinadas a asegurar las condiciones fundamentales de la existencia humana”<sup>9</sup>.

Más específicamente en el capítulo 2 del título 2 de la Constitución de 1991 se estipula el ámbito de los derechos sociales así: protección a la familia, la igualdad de derechos entre géneros, los derechos fundamentales de los niños, adolescentes y personas de tercera edad, la seguridad social, el acceso a la vivienda y a la recreación y el estatuto del trabajo.

En relación con la seguridad social, en el artículo 48 se reglamenta que:

*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. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social, que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley. La seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella. La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.*

Más tarde con la Ley 100 de 1993 se concreta el cuerpo de la nueva seguridad social la cual debe seguir los principios rectores de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación social. Hasta aquí, por lo menos en materia legislativa, se da un paso adelante en el sentido de avanzar hacia una seguridad social con cobertura para la mayoría, sin embargo en materia de efectividad sus resultados son claramente deficientes.

## 3. Evaluación de los principios rectores del Sistema General de Pensiones en Colombia

Tal vez después de los ocho años de funcionamiento del nuevo régimen no se pueda realizar una evaluación muy precisa del sistema pensional, pues este lógicamente muestra sus resultados a largo plazo; sin embargo los motivos que llevaron a la reforma de 1993 y a su vez los deseos que se expresan en la Carta Constitucional por hacer de Colombia un Estado Social de Derecho, pueden ser analizados en este período sin temor a caer en especulaciones.

## 3.1 Los logros en materia de universalidad

### 3.1.1 Población ocupada afiliada y no afiliada a pensiones

Según la Encuesta Nacional de Hogares, para las 7 principales ciudades del país, la proporción de población ocupada afiliada al sistema de seguridad social en pensiones es baja y ni siquiera alcanza a cubrir la mitad de los trabajadores. En el año 2000, de cada 100 trabajadores tan sólo 35 estaban afiliados al sistema de pensiones. De igual forma es preocupante que la afiliación al sistema cayó fuertemente con la crisis económica: para la segunda mitad de la década de los noventa, las tasas de afiliación que habían llegado a su nivel más alto en 1997, se reducen en los últimos años. El desempleo y la caída de la proporción de trabajadores asalariados que se encuentran cotizando al sistema de pensiones, llevaron a que la tasa de afiliación se redujera. Por género, se observa que las mujeres ocupadas alcanzan tasas de afiliación levemente mayores que los hombres, pero tanto ellas como el grupo masculino sufrieron los efectos de la crisis económica sobre sus posibilidades de cotización.

CUADRO 12

### TOTAL OCUPADOS AFILIADOS Y NO AFILIADOS A SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES POR GÉNERO – (%)

	AFILIADOS				
	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	39.16	41.12	40.84	38.65	35.37
HOMBRES	37.89	39.09	40.11	38.06	34.44
MUJERES	40.95	43.86	41.79	39.39	36.53
	NO AFILIADOS				
	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	60.84	58.88	59.16	61.35	64.63
HOMBRES	62.11	60.91	59.89	61.94	65.56
MUJERES	59.05	56.14	58.21	60.61	63.47

Por grupos de edad, las tasas de afiliación se han reducido para todos los rangos, pero de manera más acentuada para los jóvenes. Las personas entre 25 y 35 años son quienes en mayor proporción están afiliadas al sistema de pensiones, seguidas por los de 36 a 45 años, tal vez por la mayor probabilidad de conseguir un empleo asalariado en estos rangos de edad. Por su parte, se destaca la fuerte caída que experimentaron las tasas de afiliación de las personas ocupadas entre 46 y 55 años y las de 56 a 65 años.

CUADRO 13

### TOTAL OCUPADOS AFILIADOS A SEGURIDAD SOCIAL

Edad	1996	1997	1998	1999	2000
DE 12 A 24	30.74	32.85	30.10	26.45	24.61
DE 25 A 35	44.49	47.03	46.33	43.13	40.93
DE 36 A 45	41.00	43.81	43.92	42.02	38.44
DE 46 A 55	40.01	40.04	42.46	41.41	36.90
DE 56 A 65	30.90	31.50	30.36	34.43	26.63
66 Y MAS	19.34	18.18	16.65	22.39	16.26
TOTAL	39.16	41.12	40.84	38.65	35.37

Así mismo, llama la atención la pequeña proporción de personas pertenecientes a los estratos más pobres que se encuentra afiliada al sistema de pensiones. Y más preocupante aún, es la vulnerabilidad que ante la crisis económica muestran sus posibilidades de cotización: para el año 2000, de cada 100 trabajadores del quintil 1, tan sólo 4,8 estaban afiliados a pensiones. La situación es igualmente grave para el quintil 2, donde en cuatro años, la proporción de afiliados pasó de 34 a 17

<sup>8</sup> CARDENAS, Miguel (1997). *La reforma a la seguridad social colombiana: entre la competencia y la solidaridad*. En ENSIGNIA, Jaime y DIAZ, Rolando (coordinadores). “La seguridad social en América Latina: ¿reforma o liquidación?”. Fundación Friedrich Ebert., p. 169

<sup>9</sup> RODRIGUEZ, Oscar (2001). Op. cit.

de cada 100 trabajadores. Por su parte, mientras la afiliación entre los estratos medios también se vio afectada, entre los grupos de población con mayores ingresos las personas cuentan con mayores posibilidades de cotizar y sus tasas de afiliación no se ven tan afectadas ante la crisis: contrario a lo que sucede en los demás quintiles, el quintil 5 muestra un aumento progresivo de la cotización en los últimos años, con una leve caída en el 2000.

CUADRO 14

TOTAL OCUPADOS AFILIADOS A SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES POR QUINTILES DE INGRESO – (%)

	1996	1997	1998	1999	2000
QUINTIL 1	8.24	10.07	8.10	7.54	4.89
QUINTIL 2	34.47	29.33	29.66	23.98	16.96
QUINTIL 3	35.99	39.88	38.88	41.27	37.99
QUINTIL 4	49.43	48.36	45.89	48.21	45.12
QUINTIL 5	59.80	61.57	65.26	64.01	63.38
TOTAL	39.16	41.12	40.84	38.65	35.37

3.1.2 Evolución de la afiliación al sistema pensional por posiciones ocupacionales

Según la posición ocupacional de los trabajadores, para el año 2000 de cada 100 trabajadores afiliados a pensiones, 69 eran empleados particulares de empresas privadas, 16 eran trabajadores del gobierno, 6,4 eran trabajadores por cuenta propia, 4,8 eran patrones o empleadores y 2,3 eran trabajadores del servicio doméstico. Por género, la composición es similar, aunque se destaca la mayor proporción de mujeres trabajadoras del gobierno y aquellas que se desempeñan en trabajos domésticos que se encuentran afiliadas a pensiones.

CUADRO 15

TOTAL OCUPADOS AFILIADOS A SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES POR POSICION OCUPACIONAL Y SEXO (JUNIO/2000) – (%)

	TOTAL OCUPADOS AFILIADOS	TRABAJ FAMILIAR SIN REMUNERAC	EMPLEADO PARTICULAR	EMPLEADO GOBIERNO	TRABAJADOR DOMESTICO	CUENTA PROPIA	PATRONO EMPLEADOR
TOTAL	100.00	0.13	69.61	16.66	2.30	6.42	4.87
HOMBRES	100.00	0.05	70.86	14.63	0.27	7.86	6.35
MUJERES	100.00	0.25	68.14	19.02	4.67	4.75	3.16

Para el año 2000 el sector donde mayor proporción de personas están afiliadas a pensiones, es el sector gobierno (85 de cada 100 trabajadores) y en segundo lugar está el sector privado de empresas particulares, quienes afilian a 51 de cada 100 trabajadores; ambos grupos pertenecen a los trabajadores asalariados. Dentro del grupo de no asalariados, para los patrones o empleadores alcanzan a estar afiliados cerca de 29 de cada 100. Por su parte, los trabajadores por cuenta propia alcanzan tasas bastante bajas de afiliación en pensiones (solo 6 de cada 100 trabajadores). Al analizar por el género de los trabajadores, se observa que la composición es similar para ambos, pero se destaca la mayor proporción de mujeres empleadas privadas afiliadas a pensiones, y aún más, llama la atención la menor proporción de empleadas domésticas femeninas afiliadas.

CUADRO 16

AFILIADOS A SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES, DENTRO DE CADA POSICION OCUPACIONAL, POR SEXO (JUNIO/2000) – (%)

	TOTAL OCUPADOS	TRABAJ FAMILIAR SIN REMUNERAC	EMPLEADO PARTICULAR	EMPLEADO GOBIERNO	TRABAJADOR DOMESTICO	CUENTA PROPIA	PATRONO EMPLEADOR
TOTAL	35.37	3.00	51.62	85.35	15.49	6.94	29.58
HOMBRES	34.44	1.39	48.16	84.90	19.36	7.84	28.81
MUJERES	36.33	3.61	56.54	85.85	15.28	5.69	31.56

Si se analiza la afiliación a pensiones por posición ocupacional y grupos de edad, las tasas de afiliación más elevadas son alcanzadas por los empleados del gobierno entre 25 y 65 años. En estas empresas, la afiliación es menor para los más jóvenes y los adultos

de mayor edad. Dentro de los empleados de empresas privadas las tasas también son altas, en especial para las personas entre 25 y 55 años de edad. Es importante señalar que de las personas que trabajan en el servicio doméstico, alcanzan una tasa mayor las que tienen 46 a 55 años. Al observar los grupos no asalariados, se destaca la poca afiliación de los trabajadores por cuenta propia, dentro de los cuales los jóvenes prácticamente se quedan sin afiliación, mientras los patrones o empleadores, alcanzan a estar afiliados en más del 30% aquellos que tienen entre 36 y 65 años de edad.

CUADRO 17

AFILIADOS A SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES, DENTRO DE CADA POSICION OCUPACIONAL, POR GRUPOS DE EDAD (JUNIO/2000) – (%)

EDAD	TOTAL OCUPADOS	TRABAJ FAMILIAR SIN REMUNERAC	EMPLEADO PARTICULAR	EMPLEADO GOBIERNO	TRABAJADOR DOMESTICO	CUENTA PROPIA	PATRONO EMPLEADOR
DE 12 A 24	24.61	1.08	34.54	57.75	8.60	1.64	9.02
DE 25 A 35	40.93	5.59	57.01	83.72	13.71	6.53	14.50
DE 36 A 45	38.44	3.95	57.94	90.66	20.84	6.94	33.51
DE 46 A 55	36.90	5.18	58.77	91.87	30.90	8.63	39.29
DE 56 A 65	26.63	0.00	45.82	91.88	18.26	10.74	34.47
66 Y MAS	16.26	0.00	37.30	68.97	21.59	8.19	23.66
TOTAL	35.37	3.00	51.62	85.35	15.49	6.94	29.58

Teniendo en cuenta los estratos socioeconómicos de la población, la tendencia que se manifiesta es que los más pobres (quintil 1) que están afiliados, pertenecen en su mayoría a trabajadores por cuenta propia y la proporción de empleados particulares de este quintil no supera el 30%. Al contrario, dentro de los quintiles 2, 3 y 4, la mayoría de trabajadores afiliados son empleados particulares de empresas privadas y dentro del quintil 5, cobran mucha importancia como afiliados, los trabajadores que trabajan en empresas del gobierno.

CUADRO 18

TOTAL OCUPADOS AFILIADOS A SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES POR POSICION OCUPACIONAL Y QUINTILES DE INGRESO (JUNIO DE 2000) – (%)

QUINTIL	TOTAL OCUPADOS AFILIADOS	TRABAJ FAMILIAR SIN REMUNERAC	EMPLEADO PARTICULAR	EMPLEADO GOBIERNO	TRABAJADOR DOMESTICO	CUENTA PROPIA	PATRONO EMPLEADOR
QUINTIL 1	100.00	5.54	29.63	4.77	1.83	48.38	30.05
QUINTIL 2	100.00	0.00	80.49	4.15	3.95	7.29	4.14
QUINTIL 3	100.00	0.00	86.88	6.76	2.39	3.35	0.62
QUINTIL 4	100.00	0.00	75.46	13.74	4.65	4.43	1.74
QUINTIL 5	100.00	0.00	57.36	26.65	0.39	6.49	8.71
TOTAL	100.00	0.13	69.61	16.66	2.30	6.42	4.87

Al interior de cada grupo, la tendencia que se manifiesta es que los más pobres (quintil 1) presentan tasas de afiliación bastante bajas, comparadas con el resto de quintiles, en todas las posiciones ocupacionales. La tasas de afiliación a pensiones llegan a ser elevadas entre los trabajadores de los quintiles 3, 4 y 5, pertenecientes a empresas públicas y a empresas privadas. Dentro de los no asalariados, se destaca la afiliación de los patrones o empleadores del quintil 5, pero el resto de quintiles en estas posiciones no alcanzan un porcentaje importante de afiliación, en relación con las posiciones asalariadas. Por tanto, es preocupante que dentro de los estratos más pobres, las tasas de afiliación son muy bajas, independiente de si los trabajadores se ubican en empleos asalariados o por cuenta propia. Trabajos de “subsistencia” como los oficios del servicio doméstico no brindan la oportunidad a muchas mujeres de cotizar en pensiones.



CUADRO 19

AFILIADOS A SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES,  
DENTRO DE CADA POSICION OCUPACIONAL,  
POR QUINTILES DE INGRESO (JUNIO/2000) – (%)

QUINTIL	TOTAL OCUPADOS	TRABAJO FAMILIAR SIN REMUNERAC.	EMPLEADO PARTICULAR	EMPLEADO GOBIERNO	TRABAJADOR DOMESTICO	CUENTA PROPIA	PATRON O EMPLEADOR
QUINTIL 1	4.89	3.00	11.24	34.16	2.86	3.36	11.99
QUINTIL 2	36.96	8.00	29.44	43.87	8.40	3.00	24.64
QUINTIL 3	37.99	8.00	48.69	77.88	13.83	6.37	30.08
QUINTIL 4	45.12	8.00	58.15	82.85	26.17	9.70	34.80
QUINTIL 5	63.38	8.00	73.39	92.32	24.18	22.98	43.03
TOTAL	35.57	3.00	51.62	85.35	15.48	6.94	29.58

3.1.3 Afiliación al sistema de pensiones para trabajadores asalariados y no asalariados

En materia de pensiones, para cumplir con el principio de universalidad, se permite la cotización voluntaria a “los trabajadores independientes y en general todas las personas naturales residentes en el país y colombianos domiciliados en el exterior, que no tengan la calidad de afiliados obligatorios y que no se encuentren expresamente excluidos por la ley”. Sin embargo, el derecho social que aparentemente se otorga con esta incorporación, se convierte a su vez en un derecho individual del trabajador ya que no posee ningún vínculo empleo dependiente que le permita compartir los costos<sup>10</sup>. Los bajos ingresos, la inestabilidad y la informalidad, son características claves en el grupo de los no asalariados, esto impide por tanto, la generalización de la cotización que permita configurar un sistema de seguridad social universal.

En consecuencia para el año 2000, del total de trabajadores no asalariados, tan sólo 10 de cada 100 personas estaban afiliadas al sistema de pensiones. Si se tiene en cuenta que el 45% del total de ocupados son no asalariados, el panorama se hace más desalentador. Por género, los trabajadores masculinos no asalariados están afiliados en mayor proporción que el grupo femenino, pero, como se verá más adelante, ambos presentan tasas muy bajas comparadas con los trabajadores asalariados.

CUADRO 20

TRABAJADORES NO ASALARIADOS AFILIADOS  
A SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES POR SEXO,  
COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE  
NO ASALARIADOS – 7 CIUDADES PRINCIPALES

GÉNERO	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	13.77	14.84	12.16	12.71	10.36
HOMBRES	13.76	14.51	13.29	14.00	11.62
MUJERES	13.81	15.44	10.37	10.67	8.46

Fuente: Cálculos OCSE. Encuesta Nacional de Hogares – DANE.

Por grupos de edad, dentro del total de trabajadores no asalariados, las mayores tasas de afiliación son alcanzadas por las personas de 46 a 55 años y las de 56 a 65 años, aunque este grupo experimentó una fuerte caída de la afiliación en el año 2000, luego de venir creciendo durante los últimos años. Por el lado de los jóvenes, las tasas de afiliación son muy bajas. En general, superando los treinta años, es cuando las personas que pueden hacerlo, empiezan a cotizar en pensiones.

CUADRO 21

TRABAJADORES NO ASALARIADOS AFILIADOS  
A SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES POR EDAD,  
COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE  
NO ASALARIADOS – 7 CIUDADES PRINCIPALES

EDAD	1996	1997	1998	1999	2000
DE 12 A 24	3.38	3.97	2.89	3.76	2.19
DE 25 A 35	12.46	14.26	9.14	10.34	7.50
DE 36 A 45	13.89	15.11	14.54	13.45	11.58
DE 46 A 55	18.76	18.46	15.88	14.94	14.61
DE 56 A 65	17.65	19.82	16.88	20.64	14.75
66 Y MAS	14.90	13.35	9.67	16.02	9.86
TOTAL	13.77	14.84	12.16	12.71	10.36

Fuente: Cálculos OCSE. Encuesta Nacional de Hogares – DANE.

Si se tiene en cuenta el nivel de salario que ganan los trabajadores, se puede observar que dentro de los trabajadores no asalariados que ganan menos de 2 salarios mínimos, tan solo 5 de cada 100 trabajadores estaban afiliados a pensiones en el año 2000. También se advierte que en los rangos que ganan menos salarios mínimos (menos de 2, de 2 a 4 y de 4 a 7 salarios mínimos), la tasa de cotización había caído entre 1997 y 1999, pero vuelve a subir en el 2000, excepto para los que ganan menos de 2 salarios mínimos. Por su parte, los trabajadores no asalariados que ganan 7 o más salarios mínimos han visto recuperar sus tasas de afiliación en los últimos años y los de más altos ingresos, llegan a tasas cercanas o superiores al 50%, resultado posible de su ocupación como profesionales independientes y patronos o empleadores con altos ingresos.

CUADRO 22

TRABAJADORES NO ASALARIADOS AFILIADOS A  
SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES POR SALARIOS  
MINIMOS LEGALES COMO PORCENTAJE DEL TOTAL  
DE NO ASALARIADOS PARA 7 CIUDADES

SALARIOS	1996	1997	1998	1999	2000
MENOS DE 2 SML	7.30	8.07	6.34	6.57	5.51
2-4 SML	16.90	19.59	18.70	12.13	23.71
4-7 SML	28.17	33.25	30.60	20.50	31.90
7-10 SML	40.59	34.68	27.85	30.30	37.72
10-13 SML	45.41	44.62	27.63	32.35	43.43
13-16 SML	57.39	60.26	42.73	41.78	61.48
MAS DE 16 SML	57.03	41.52	53.45	43.87	46.04
TOTAL	13.77	14.84	12.16	12.71	10.36

Fuente: Cálculos OCSE. Encuesta Nacional de Hogares – DANE.

Pero un hecho importante es que el aumento de la cobertura tampoco es posible ni siquiera dentro de la masa de asalariados, pues no se instauraron mecanismos para el control de la evasión. Según Rodríguez (2000), una de las razones esenciales que conducen a la evasión, puede ser el hecho de que “las cotizaciones pueden verse como formas impositivas y en un país en donde no tiene legitimidad la política fiscal, es de esperarse que los agentes económicos reaccionen valorando positivamente la evasión y la elusión a la seguridad social”.

Del total de trabajadores asalariados, tan sólo 55,8 de cada 100 estaban afiliados a pensiones en el año 2000. Y lo que también es preocupante, es que la proporción de afiliados a pensiones ha caído con la crisis económica, luego de haber subido en 1998 a casi el 60% de los asalariados. Por género, es importante ver que las mujeres logran tasas de afiliación superiores a las de los hombres y que estas no se reducen de forma acentuada en el año 2000, como si ocurre para el grupo masculino.

CUADRO 23

TRABAJADORES ASALARIADOS AFILIADOS  
A SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES, POR SEXO,  
COMO PORCENTAJE DEL TOTAL  
DE ASALARIADOS – 7 CIUDADES PRINCIPALES

SEXO	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	54.46	57.78	59.90	58.85	55.88
HOMBRES	52.20	54.82	56.85	55.76	52.00
MUJERES	57.70	61.77	64.12	62.92	61.09

Fuente: Cálculos OCSE. Encuesta Nacional de Hogares – DANE.

Dentro de los asalariados más jóvenes (12 a 24 años), tan solo 36 de cada 100 trabajadores estaban afiliados a pensiones. Los grupos donde se encuentra el mayor porcentaje de trabajadores afiliados son los de personas entre 25 y 35 años, de 36 a 45 años y los de 46

<sup>10</sup> RODRIGUEZ, Oscar (2000). “Reforma laboral y seguridad social en Colombia”. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, Universidad Nacional de Colombia. (mimeo). p.12

a 55 años, siendo éste último el que alcanza las mayores tasas. Para todos los grupos de edad se presentó una caída en la afiliación a pensiones por la crisis económica, en especial, dentro de los rangos de mayor edad.

CUADRO 24

TRABAJADORES ASALARIADOS AFILIADOS A SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES, POR EDAD, COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE ASALARIADOS DE CADA GRUPO DE EDAD – 7 CIUDADES PRINCIPALES

EDAD	1996	1997	1998	1999	2000
DE 12 A 24	39,41	42,97	40,16	37,89	36,00
DE 25 A 35	58,12	61,39	64,00	60,98	59,55
DE 36 A 45	61,32	64,36	66,93	66,28	63,90
DE 46 A 55	61,99	64,12	69,33	72,35	66,66
DE 56 A 65	53,83	52,45	53,36	66,31	52,62
66 Y MAS	36,03	35,03	43,83	50,65	38,19
TOTAL	54,46	57,78	59,90	58,85	55,88

Fuente: Cálculos OCSE. Encuesta Nacional de Hogares – DANE.

Por rangos de salario mínimo legal, se destaca que el grupo con una menor tasa de afiliación es el de los trabajadores asalariados que ganan menos de dos salarios mínimos: para el año 2000, tan sólo 45,8 de cada 100 trabajadores en este rango estaba afiliado a pensiones. La cobertura llega a representar menos de la mitad para este grupo de población. En los grupos con mayores ingresos, la cobertura es superior, aunque no total: en general representa más del 70% de los trabajadores de cada rango.

CUADRO 25

TRABAJADORES ASALARIADOS AFILIADOS A SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES POR SALARIOS MÍNIMOS LEGALES COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE ASALARIADOS – 7 CIUDADES PRINCIPALES

SALARIOS	1996	1997	1998	1999	2000
MENOS DE 2 SML	44,52	46,91	48,28	41,15	45,86
2-4 SML	69,99	72,14	75,70	60,11	76,44
4-7 SML	77,34	81,40	82,31	76,42	80,89
7-10 SML	79,28	85,96	86,38	86,01	81,29
10-13 SML	80,51	92,52	89,74	87,05	83,34
13-16 SML	79,78	74,75	89,66	85,09	75,29
MAS DE 16 SML	85,68	78,23	90,99	89,49	68,76
TOTAL	54,46	57,78	59,90	58,85	55,88

Fuente: Cálculos OCSE. Encuesta Nacional de Hogares – DANE.

### 3.1.4 Afiliación al sistema de pensiones: trabajadores del sector formal y del sector informal

Dentro del sector formal de la economía, se esperaría que las tasas de afiliación fueran bastante altas, pero la cobertura tampoco alcanza a ser total: de cada 100 trabajadores de ese sector, sólo 67,8 estaban afiliados a pensiones en el año 2000. Por género, las mujeres alcanzan tasas superiores a los hombres.

CUADRO 26

TRABAJADORES FORMALES AFILIADOS A SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES POR SEXO – (%)

	1996	1998	2000
TOTAL	63,04	69,95	67,89
HOMBRES	60,10	67,71	67,71
MUJERES	67,30	72,93	71,30

Los trabajadores formales que en menor medida están afiliados a pensiones son los más jóvenes (12 a 24), mientras los adultos se dividen en dos grupos: tasas cercanas al 70% para los trabajadores formales entre 25 y 55 años; y tasas cercanas al 60% para aquellos que tienen 56 años o más.

CUADRO 27

TRABAJADORES FORMALES AFILIADOS A SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES POR GRUPOS DE EDAD – (%)

	1996	1998	2000
DE 12 A 24	50,04	57,74	53,15
DE 25 A 35	66,46	72,40	70,02
DE 36 A 45	66,40	73,75	72,09
DE 46 A 55	66,81	74,21	73,03
DE 56 A 65	60,53	64,45	61,84
66 Y MAS	61,65	52,35	61,65
TOTAL	63,04	69,95	67,89

Las tasas de cobertura del sistema de seguridad social en pensiones guardan relación directa con el quintil al que pertenecen los trabajadores formales. Dentro de los trabajadores formales más pobres (quintil 1), la cobertura es bastante baja: de cada 100 trabajadores, sólo 21 estaba inscrito en pensiones para el año 2000. Ni siquiera en un empleo formal, estos trabajadores logran vincularse en su totalidad al sistema. Caso similar, aunque menos dramático, se presenta para el quintil 2, cuya cobertura llega a cerca del 46% en el año 2000. Por su parte, los trabajadores formales de mayores ingresos alcanzan mayores porcentajes de cobertura, siendo muy superiores en el quintil 5.

CUADRO 28

TRABAJADORES FORMALES AFILIADOS A SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES POR QUINTILES DE INGRESO – (%)

	1996	1998	2000
QUINTIL 1	23,56	24,53	21,48
QUINTIL 2	52,16	51,24	46,07
QUINTIL 3	59,94	67,76	63,09
QUINTIL 4	66,74	72,54	71,01
QUINTIL 5	74,42	78,48	79,37
TOTAL	63,04	69,95	67,89

La situación de los trabajadores informales es más desalentadora. Del total de trabajadores informales –que representan cerca del 60% del total de los ocupados en el país–, tan sólo el 13,2% está afiliado al sistema de pensiones en el año 2000. Esta afiliación ha sido afectada por la crisis económica, reduciendo la tasa en más de tres puntos porcentuales en tres años. Por género, igual a lo que ocurre en el grupo de trabajadores formales, las mujeres que trabajan en el sector informal de la economía alcanzan tasas de afiliación en pensiones superiores a las del grupo masculino.

CUADRO 29

TRABAJADORES INFORMALES AFILIADOS A SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES POR SEXO – (%)

	1996	1998	2000
TOTAL	16,39	16,89	13,25
HOMBRES	15,67	15,84	15,84
MUJERES	17,42	18,15	13,89

Por grupos de edad, se advierte que dentro de los jóvenes que trabajan en el sector informal de la economía, el porcentaje de afiliados es muy bajo y se ha reducido bastante con la recesión: en el año 2000, de cada 100 trabajadores informales entre 12 y 24 años de edad, tan sólo 8,8 estaban afiliados a pensiones. Para el resto de grupos de edad, las tasas de afiliación no alcanzan ni el 20% y los

trabajadores informales que están afiliados a pensiones en mayor proporción, están comprendidos entre los grupos de 25 a 55 años de edad.

CUADRO 30  
TRABAJADORES INFORMALES AFILIADOS  
A SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES  
POR GRUPOS DE EDAD – (%)

	1996	1998	2000
DE 12 A 24	12.24	14.16	8.83
DE 25 A 35	17.56	18.08	14.54
DE 36 A 45	17.09	18.79	14.50
DE 46 A 55	16.71	18.03	15.11
DE 56 A 65	19.54	14.38	13.69
66 Y MAS	16.32	8.02	8.80
TOTAL	16.39	16.89	13.25

Al dividir a la población por quintiles de ingreso, es evidente que dentro de los más pobres, que al mismo tiempo abarcan la mayor proporción de trabajadores informales, está la menor proporción de afiliados al sistema de pensiones: en el año 2000, de cada 100 trabajadores informales del quintil 1, tan sólo 3 estaban afiliados a pensiones; dentro del quintil 2, de cada 100 trabajadores informales, estaban inscritos 7. En el resto de quintiles la situación no es mejor, aunque las tasas de afiliación son más altas. Por su parte, la crisis económica afecta de manera diferencial a los diferentes estratos en cuanto a su afiliación al sistema de pensiones, pues mientras en los quintiles superiores (3 y 4) las tasas de afiliación a pensiones se mantuvieron casi constantes en los últimos años, en los estratos medio y bajos (1, 2 y 3), la afiliación muestra una fuerte tendencia hacia la reducción.

CUADRO 31  
TRABAJADORES INFORMALES AFILIADOS  
A SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES  
POR QUINTILES DE INGRESO – (%)

	1996	1998	2000
QUINTIL 1	6.56	6.24	3.35
QUINTIL 2	16.69	12.72	7.71
QUINTIL 3	16.79	23.15	17.88
QUINTIL 4	21.29	21.41	19.58
QUINTIL 5	28.48	30.86	30.41
TOTAL	16.39	16.89	13.25

### 3.1.5 Afiliados activos e inactivos en el sistema

Para el cubrimiento de los riegos que se desprenden de la evolución de la economía, está visto que el sistema no tuvo precaución, y la llegada de la recesión ha dejado casi a la mitad de los afiliados fuera del sistema. Como se puede observar (Cuadro 32), los intentos de universalizar el sistema, aumentando la captación de afiliados, se ve debilitada por la recesión que se vive en los últimos años, lo que ha llevado a que los afiliados activos no representen sino el 23.08% de la PEA total nacional en 1999 y con un leve aumento al 27.1% de esta en el año 2000.

CUADRO 32  
TOTAL DE AFILIADOS AL SISTEMA GENERAL  
DE PENSIONES COLOMBIANO

AÑO	AFILIADOS SEGURO SOCIAL			AFILIADOS FONDOS DE PENSIONES		
	COTIZANTES	NO COTIZANTES	TOTAL	ACTIVOS	INACTIVOS	TOTAL
1990			2.724.340			
1991			2.876.901			
1992			3.167.149			
1993			3.424.986			
1994			3.536.710			991.620
1995	3.254.617	312.816	3.567.433			1.710.865
1996	3.254.617	1.014.066	4.268.683			2.032.405
1997	2.759.818	1.753.036	4.512.854	1.296.215	1.198.148	2.494.363
1998	2.625.667	2.013.283	4.638.950	1.516.624	1.392.009	2.908.633
1999	2.445.782	2.151.890	4.597.672	1.776.095	1.667.228	3.443.323
2000	3.291.465	1.167.430	4.458.895	1.864.223	1.880.916	3.745.139
2001*	3.246.431	1.217.317	4.463.748	2.079.748	2.071.024	4.150.772

\* datos a julio.

Fuente: ISS, Minhacienda y Superintendencia Bancaria.

Las principales características de la afiliación al sistema pensional para las 7 principales ciudades, pueden resumirse así:

- Tan solo un 35% de la población ocupada se encontraba afiliada para el año 2000, lo que demuestra la falta de efectividad del sistema para incorporar por lo menos a la mayoría de personas que se encuentran activas dentro del mercado laboral, sin contar con la situación de los que se encuentran excluidos de este.

- En general la afiliación es mayor para las personas jóvenes, sin embargo, al dividir la población por posiciones ocupacionales y por tanto entre asalariados y no asalariados, los jóvenes se encuentran desprotegidos en los casos de los trabajadores cuenta propia y en general en el grupo de los no asalariados.

- Como es de esperarse, el grupo que participa en mayor proporción dentro del sistema son los empleados particulares, seguido por los empleados públicos. Sin embargo son estos últimos los que dentro de su mismo grupo se encuentran afiliados en mayor proporción (de cada 100 trabajadores públicos 85 se encuentran afiliados). Esta tendencia aumenta con la edad de los trabajadores y por supuesto con el ingreso.

- En general los ocupados que se encuentran en los quintiles más bajos presentan una situación preocupante. En todas las clasificaciones hechas para este estudio, los ocupados de menores ingresos son los que presentan las participaciones más bajas. Y por supuesto, esta tendencia se revierte a medida que aumenta el ingreso.

- Dentro del grupo de asalariados, la situación mejora con respecto al grupo que no lo es, sin embargo llama la atención que tan solo un 50% de estos trabajadores estén afiliados al sistema, lo que demuestra el grave problema de evasión. Por los demás, en este grupo se mantienen la tendencia de menor afiliación para los ingresos bajos y asalariados jóvenes.

- Esta situación mejora al tomar el grupo de los empleados del sector formal, sin embargo tampoco se presentan tasas muy altas, en general tan solo 68 de cada 100 trabajadores se encuentran afiliados. En este grupo la participación de los jóvenes aumenta, pero se sigue manteniendo la relación directa entre el ingreso y el porcentaje de afiliación.

- El sector informal, presenta bajas tasas de afiliación que disminuyen con el nivel de ingreso, situación que resulta preocupante por la tendencia a la informalización que se observa en la dinámica del mercado laboral.

- En general el deterioro de la situación económica del país en los últimos 4 años, ha desmejorado la situación en todos los casos, lo cual nos permite concluir que el sistema pensional colombiano es muy sensible a los ciclos económicos. Muestra de esto es el nivel de afiliados activos y cotizantes del Sistema General de Pensiones, los cuales representan tan solo el 62% del total de afiliados a julio de 2001.

### 3.2 La solidaridad focalizada

En cuanto a la solidaridad, si bien mantener el régimen de reparto implica conservar los principios de solidaridad que lo rodean, la introducción del sistema de capitalización individual va en detrimento de ésta; sin embargo, cuando se planteó la entrada de los fondos privados, a su vez se tuvo el cuidado de no caer en vicios de inconstitucionalidad, es decir, no cumplir con el principio de solidaridad estipulado en la constitución, y se reglamentó que los afiliados que ganaran más de cuatro salarios

mínimos deberían aportar 1% más (14.5%), el cual serviría para alimentar el Fondo de Solidaridad Pensional. Así el nuevo régimen quedó inscrito como “el régimen de ahorro individual con solidaridad”.

Este fondo de solidaridad sirve entonces, para financiar lo que se podría llamar el régimen subsidiado de pensiones, el cual sigue las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional que expresan que “el Estado debía reasignar el gasto social para aumentar su eficiencia social y técnica. Por ello se debía focalizar o concentrar los recursos en aquellos que más lo necesitaban, es decir, ciertos estratos de ingresos, zonas geográficas, grupos de edad o género, entre otros”<sup>11</sup>. Por tanto este régimen cubre a un grupo focalizado, que debe demostrar un ingreso inferior a un salario mínimo y pertenecer a los estratos socioeconómicos más bajos. El régimen da subsidio diferencial según la zona de residencia (de preferencia rural) y personas de mayor edad, y mayor tiempo precedente de cotización<sup>12</sup>.

A finales de 2000 este Fondo cobijaba tan sólo 434.752 personas de las cuales 259.382 eran trabajadores del sector urbano, 138.282 del sector rural, 30.598 madres comunitarias y 6.490 trabajadores discapacitados. El total de afiliados representa tan sólo el 2.3% de la PEA total nacional para el año 2000. Con esta perspectiva la focalización del gasto se presenta como una alternativa a la pretensión de universalizar los servicios sociales<sup>9</sup>, sin embargo, como se puede apreciar en las cifras, es muy poco lo que se puede lograr en materia de cobertura.

En este proyecto se replantea el objeto del fondo y su estructura abandonando el esquema de subsidios y reemplazándolo por uno de financiamiento público de cobertura universal.

### CUADRO 33

#### AFILIADOS AL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL

	1999	2000
TRAB. RURALES	123.007	138282
TRAB. URBANOS	230.732	259382
MADRES COMUNITARIAS	29.427	30598
DISCAPACITADOS	6.468	6490
TOTAL	389.634	434752
% DE PEA	2,1	2,3

Fuente: Superintendencia Bancaria – Consorcio Prosperar.

### 3.3 Que tan eficientes han sido los fondos

El principio de la eficiencia, aún necesita algo más de evaluación, sin embargo en cuanto al régimen de capitalización, Jaramillo (1999) plantea que no cumple con este principio ya que si se mira la eficiencia desde el punto de vista del trabajador, el sistema de ahorro pensional individual le exige más esfuerzo a éste para conseguir una pensión más pequeña.

Por otro lado, actualmente surge la inquietud de cual de los dos sistemas incurre en mayores costos de administración. En este aspecto, los fondos le llevan la delantera al Seguro Social, no sólo porque la mayoría cobra entre el 1.5% y 2% (del 3.5% que no va para la pensión de vejez), sino porque a su vez para los seguros de invalidez y muerte, los fondos utilizan la modalidad de pólizas que compran al resto del sistema financiero, lo cual implica que por ejemplo para el año 2000 se hayan comprado pólizas por un costo

de 450.000 millones de pesos, cuando la siniestralidad es de tan solo 150.000 millones de pesos<sup>10</sup>. Por el contrario, en el Seguro Social, los seguros de invalidez y muerte, son manejados por un fondo, donde se mantienen todos los excedentes.

La introducción del sistema de capitalización individual, tampoco ha contribuido a la universalización del sistema. Si analizamos las cifras de la Superintendencia Bancaria, el porcentaje de los afiliados de manera independiente es muy pequeño con respecto al de dependientes, nunca ha alcanzado un nivel mayor al 16% de 1994, que fue el año de la introducción del sistema. En los siguientes años ha disminuido, llegando al 3% en junio de este año.

**A su vez, la introducción del sistema de ahorro individual, tampoco ha sido un gancho para atrapar nuevos afiliados al sistema, en general los fondos se han alimentado de los afiliados del ISS y de las cajas o fondos que cubrían anteriormente a los empleados públicos.**

En una proporción de más del 40% para todos los años de los que se tiene información, los fondos han acogido a antiguos afiliados del ISS y las cajas, en igual proporción han recogido los nuevos del sistema, sin embargo aunque la tasa de crecimiento de los afiliados que ingresan al sistema es más alta que los que entran después de encontrarse en ISS o cajas, esto no demuestra que los fondos hayan podido cumplir con el objetivo propuesto constitucionalmente de aumentar la cobertura, si bien entre 1997 y 2000 los afiliados que han ingresado al sistema por primera vez ha aumentado en un 76%, este número no es significativo en términos de la PEA, es decir, el ingreso de 665.299 afiliados nuevos no significa un aumento sino de 3.5% en el cubrimiento de la PEA total nacional para el 2000.

La Ley 100 de 1993 estipuló que ningún pensionado podría recibir al momento de gozar su pensión una mesada de menos de un salario mínimo legal, por tanto, considerando que en el régimen de capitalización los beneficios están directamente relacionados con lo que el afiliado alcance a ahorrar al momento de pensionarse, es preocupante el hecho de que los fondos hayan reproducido la estructura salarial que ya presentaba el ISS. El 80% de los afiliados a los fondos privados lo hacen con una base de cotización menor a dos salarios mínimos.

Teniendo en cuenta que existe una probabilidad mayor entre las personas de ingresos bajos de no alcanzar a completar el ahorro suficiente para obtener una pensión de por lo menos un salario mínimo, y que en ese caso el Gobierno tendrá que entrar a subsidiar a los fondos para que estos logren pagar a sus afiliados la pensión mínima, se percibe que en el futuro el Gobierno incurrirá en un costo suficientemente elevado que podría evitarse si éstos pertenecieran al régimen de reparto administrado por el ISS, que por su composición y funcionamiento es capaz de brindar la pensión mínima a sus afiliados sin recurrir a las arcas del Estado. Y este es otro punto sobre el cual los regímenes de capitalización pecan de insolidarios, pues cada uno obtendrá lo que ahorra sin ningún interés en la redistribución,

<sup>11</sup> RODRIGUEZ, (2001), Op. cit., p.

<sup>12</sup> CARDENAS, (1997), Op. cit., p.180

<sup>13</sup> RODRIGUEZ, (2001), Op. cit., p.

<sup>14</sup> Esta apreciación ha sido hecha por el Ministro de Trabajo, Angelino Garzón, en reunión del pasado 26 de octubre de 2001, en reunión con centrales obreras.

es decir, aparentemente se dejaría de percibir las cotizaciones como un impuesto, sin embargo las cifras no demuestran que la introducción de los regímenes de capitalización promuevan la no evasión.

#### BASES CONCEPTUALES DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo con los principios instaurados en la Carta Constitucional, por los cuales se reglamenta el funcionamiento de la seguridad social en Colombia, se hace urgente replantear el contenido concreto de la Ley 100 de 1993, en la cual se ha puesto un marcado énfasis en el cubrimiento de la población asalariada o trabajo-dependiente, dejando a la voluntad de los demás trabajadores el hecho de estar vinculados o no al sistema.

La posibilidad que abre la Ley 100 de 1993 a los trabajadores independientes, habría dado resultado si el mercado laboral colombiano presentara características que actualmente no cumple (estabilidad, alto nivel de ingresos, etc). Por el contrario, la dinámica del mercado laboral colombiano ha avanzado en contravía de los requerimientos de un modelo de aseguramiento al estilo Bismarckiano.

El aumento del grupo de no asalariados y la tendencia a la informalidad, resultan ser preocupantes, teniendo en cuenta que estos grupos muestran ser los más desprotegidos en términos del sistema pensional: en el grupo de no asalariados, de cada 100 trabajadores, tan sólo 10 están afiliados y en el grupo de informales la tasa de afiliación no supera el 14%. Estas dos categorías de ocupados a su vez son los más vulnerables del sistema, su situación sociolaboral esta expuesta en mayor grado a los ciclos económicos y son los que menor probabilidad tienen de asegurar un nivel mínimo de ingresos en la vejez.

El nivel de ingresos presenta relación directa con la tasa de afiliación. Los ocupados que se encuentran en los quintiles 1 y 2 y los trabajadores que reciben menos de 2 salarios mínimos, muestran las tasas de afiliación más pequeñas del sistema. Esto demuestra la falta de capacidad de ahorro de gran parte de la población ocupada, lo que configura una situación que en el futuro será degradante para este grupo de personas, ancianos, casi indigentes o dependientes de sus hijos –en el caso en que los tengan–, que han trabajado la mayor parte de su vida (con intervalos determinados por el comportamiento del ciclo económico), los cuales en la mayoría de los casos recibieron tan sólo lo suficiente para vivir, alejándose de la posibilidad de ahorrar, dentro o fuera del sistema pensional, cerrando la oportunidad tener una vejez digna.

Los intentos por evitar este tipo de situaciones no han logrado vincular ni siquiera al 3% de la población económicamente activa a través del Fondo de Solidaridad Pensional. Este indicador no permite que el sistema actual reciba una calificación buena en cuanto a sus avances en la solidaridad, como se plantea en la Carta Constitucional. Si bien los trabajadores que ganan más de cuatro salarios mínimos deben ser “solidarios” por obligación, cotizando un punto porcentual de su salario (lo que permite financiar tan sólo al 50% de los afiliados al Fondo de Solidaridad), los afiliados que por su nivel de ingresos cotizan sobre 2 o menos salarios mínimos, deben acudir a las arcas del Estado para lograr una pensión mínima en la vejez. Esto acaba con la solidaridad que se vive en los regímenes de reparto, capaces de brindar a sus afiliados la pensión mínima acudiendo a un verdadero principio de solidaridad intergeneracional.

La introducción de regímenes de capitalización individual ha tenido poco impacto. Se destaca el hecho de captar los antiguos afiliados del ISS y de las Cajas públicas. En cuanto a captación de nuevos afiliados se han quedado cortos: entre 1997 y 2000 han aumentado la afiliación en tan solo 665.299 afiliados lo que representa tan solo el 3.5% de la PEA total nacional para el año 2000.

En conclusión, el sistema presenta grandes dificultades para cumplir con los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad, lo que refleja la necesidad de una reforma a la Ley 100 de 1993, teniendo en mente el mandato constitucional, que coloca a Colombia como un Estado Social de Derecho, con el deber de hacer que todos los pobladores tengan acceso a la seguridad social. Por el contrario, deben dejarse de lado las consignas que defienden la seguridad social, sólo si esta representa un aporte al mercado financiero, el cual, hasta el momento, ha servido principalmente para aumentar la especulación financiera y convertir al Gobierno en su mayor deudor.

El método financiero aplicado en el ámbito público pensional colombiano es el de prima media, establecido como sistema que garantiza el equilibrio de los ingresos y los egresos en períodos cortos, aplicando ajustes en su cotización para períodos inmediatos. Los estudios y análisis socio – actuariales determinarán los lapsos de equilibrios (5-15 años). En el régimen de prima media la conformación de reservas, usualmente conformada por el ISS, generan para este una mayor estabilidad que las del sistema de reparto.

En virtud de mantener la responsabilidad y finalidad sociales del Estado, el objeto social de la institución, de contribuir a la ampliación de la cobertura, de asegurar la protección social para la vejez, los grupos vulnerables, la indigencia y en el marco del elemento de la solidaridad y de la redistribución de ingresos se revertirán recursos al ISS por el Gobierno Nacional y del Sistema Pensional para garantizar la sostenibilidad de los servicios pensionales y la garantía de una pensión mínima.

La base de cotización será el salario mínimo legal con la obligatoriedad a partir de la presente ley la aportación sobre todos los factores salariales. De esta manera se evitará la práctica perversa que conduce a la elusión y la evasión de aportes. De igual forma, frena la tendencia a que los ingresos de menor salario por razón de su aporte sobre el total de la remuneración subsidien a quienes devengan remuneraciones más altas en cuanto a no coticen sobre la totalidad salarial.

El Ministerio de Trabajo en su calidad de ente regulador del sistema pensional debe liderar conjuntamente con los demás organismos de control un sistema de información que ponga en evidencia el análisis y comportamiento del Sistema de Ahorro Individual sobre los siguientes factores:

- a) Pérdida de la densidad en materia de cotizaciones;
- b) Información de los porcentajes y tendencias de los afiliados que regularmente hacen aportes por ingresos imponentes bajos y mayor número de aportantes con menor nivel de cotización y renta promedio;
- c) Comportamiento de los saldos de las cuentas de ahorro individual por el efecto riesgo en la prestación pensional;
- d) Rentabilidad de los capitales de las cuentas de ahorro individual por el efecto riesgo en la prestación;
- e) Cálculo histórico de las bases de rentabilidad y las tasas actuariales en proyección histórica;
- f) Efecto real de la viabilidad pensional en pensión anticipada;
- g) Revisión de la tasa de cotización de las pensiones;
- h) Elaboración de proyecciones con indicadores sociales y económicos y desarrollo nacional a mediano y largo plazo de 15 años y 25 años e impacto poblacional sobre posibles exigencias de pensión mínima.

– Garantía de unidad, control de pensión en su condición de ingreso mínimo.

– Garantía de ajuste del fondo pensional a situaciones de cobertura que afectan a un determinado riesgo sociodemográfico y social.

– Impedimentos de los recursos financieros para garantizar mayores niveles de ingreso a los trabajadores.

– Relación entre la realidad laboral de los trabajadores afiliados y su comportamiento como sector laboral y economía.

– Efectos de la estructura legal, social, por situación de discontinuidad salarial, desocupación real y desplazamiento de trabajadores por cambios productivos.

· Período de tiempo fijo.

· Contratación por bolsa de empleo.

· Pagos de honorarios.

· Pagos por obra realizada o vendida.

· Pagos a cooperativas de trabajo asociado y solidario;

i) Aplicación del reaseguro por evasión y elusión dadas las repercusiones negativas en la recuperación de ingresos y acumulación de fondos para reconocimiento pensional. En su defecto la aplicación de mecanismos de subsidiariedad para los trabajadores de ingresos de 1 a 2 salarios mínimos;

j) Control sobre la rentabilidad de las inversiones del sistema de ahorro individual, rentabilidad, comisiones y costos de administración, por los efectos que tiene en la remuneración de los afiliados;

k) Control antimonopolio de la tendencia a la concentración oligopólica de las AFP, por su efecto en la economía nacional, así como en el condicionamiento del ejercicio del derecho pensional;

l) Control sobre la gestión individual de las cuentas por los efectos en el ahorro social. Para mejorar las ventajas tributarias, cuando el afiliado conoce bien el sistema de operación, el Gobierno Nacional junto con las AFP deben aplicar un sistema imparcial de información al usuario, garantizando así verdadera igualdad entre demandas favorables en el ejercicio al sistema;

m) El Gobierno Nacional debe adelantar un análisis riguroso con resultados anuales entre los montos pensionales resultantes en cada uno de los dos regímenes RAI y RPMPD, aplicando correctivos de solidaridad en situaciones críticas;

n) Aplicación de correctivos financieros ante la reducción de saldos en cuentas individuales, resultados de rotación, déficit salarial, bajas remuneraciones, pérdida del nivel de ingreso real de los afiliados, rentas declaradas de baja densidad impositiva, sobre todo en la población de menores ingresos que en los fondos de pensiones privados representan los dos tercios del total de la población afiliada;

o) Control estatal de las estrategias de inversión de las AFP, renta fija, rentas variables, inversión empresarial nacional o intersectorial, para ser reglamentada luego de evaluar las tendencias críticas de las economías de escala financiera en América Latina;

p) Definición de un código de ética disciplinario para los fondos públicos y/o privados, para las acciones y estrategias de inversión;

q) El Gobierno Nacional exigirá la protección pensional por invalidez (parcial o total), igualmente el derecho de supervivientes (cónyuge, hijos, padres, hermanos) en la aplicación del derecho que establezca la ley, evidenciando que el esfuerzo en la cuenta individual del trabajador no excluye de las obligaciones familiares exigibles en la normatividad internacional;

r) La pensión mínima para mayores de sesenta (60) años, equivalente al salario mínimo legal tendrá carácter permanente, vitalicio y hereditario como toda pensión y será cubierta a través de los mecanismos de solidaridad de las AFP;

s) La responsabilidad de la gestión de fondos en el régimen de ahorro individual, exige una normatividad del Gobierno Nacional ordenando factores como:

– Capacidad y capacitación del sector privado que los asume.

– Manejo en las inversiones de capitales.

– Rentabilidad satisfactoria.

– Manejo actuarial.

– Posibles impactos sobre el sistema pensional.

Las instituciones del régimen de ahorro individual se comprometerán en un gesto de solidaridad con la actual crisis nacional y los riesgos de la economía global, a encauzar la inversión de capitales en mercado nacional, solicitando asistencia al Gobierno, en cuanto a los lugares, tipos de instrumentos, límites de distribución y formalidad de los recursos en los procesos de inversión.

El Gobierno Nacional establecerá las metodologías necesarias para la definición de prácticas de relación con el ISS en materia de control y coordinación, el control institucional, así como la interacción con otros organismos del Estado, serán coordinados por la Presidencia de la República, evitando la duplicación de funciones, multiplicidad de informes y dispersión de controles.

El Sistema Pensional Colombiano en la perspectiva de la seguridad social integral, debe garantizar el carácter de la pensión como la protección social representada en su carácter solidario, vitalicio, permanente, general y hereditario y suficiente. No se puede entender aislado como política pública, sino integrado al conjunto de factores de riesgos biológicos, económicos, laborales, tecnológicos y sociales, que protegen al individuo en sus eventualidades.

Los regímenes pensionales en su conjunto deben operar en plenas garantías con las restantes prestaciones de la previsión social como son la pensión de invalidez, sobrevivientes, las prestaciones de enfermedad, maternidad, enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, asignaciones familiares, atención en salud y prestación de desempleo.

Se acoge el concepto de seguridad social integral así:

a) El sistema de pensiones en el contexto de la seguridad social debe proteger a todos los integrantes del país, y garantizar una protección integral costada por todos;

b) El manejo administrativo de la seguridad social por parte del Estado garantizará la identificación del afiliado, la determinación de las cotizaciones y la conformación objetiva de responsabilidades de aportación de los diversos actores en relación laboralizada, así como en actores en relaciones deslaboralizadas (ordenador del servicio y trabajador; afiliado, fondo común y subsidio del Estado en forma colectiva de prestación del servicio);

c) La financiación del régimen en su tendencia a la universalidad debe construir modalidades técnicas de solidaridad que definen la responsabilidad del sector trabajo, del capital y del Estado;

d) Con razón de la condición parafiscal de los recursos de la seguridad social, en el ámbito particular de las pensiones, la Ley impone condiciones específicas para su manejo administrativo y económico, así:

i) Cubrir a todos los trabajadores de la ciudad y el campo;

ii) Los empleadores no pueden evadir su responsabilidad de contribuir en la constitución de recursos financieros del seguro;

iii) Los poderes públicos intermediarán en la constitución de recursos o prestación del seguro;

iv) La seguridad social y específicamente el seguro de pensiones debe ser administrado por instituciones que no persigan un fin lucrativo;

v) Los representantes de los asegurados deben participar en la administración de todas las instituciones que manejen dichos fondos de seguros;

vi) La protección en pensiones no puede poner en riesgo la protección en los demás campos prestacionales de la seguridad social invalidez, vejez y muerte, EGM, ATEP y desempleo;

vii) La protección pensional no puede prestarse a inequidades de género. El régimen pensional debe equilibrar las pensiones y tasas de sustitución de las mujeres, que por lo general son más bajas que los hombres, dado el comportamiento del sector laboral.

Los diferentes regímenes en aplicación al principio de solidaridad deben garantizar:

- a) Adecuado y garantizado nivel de tasas de sustitución;
- b) Conllevar a grados de solidaridad intergeneracional para que las prestaciones reflejen un mejoramiento económico y demográfico, la reforma no puede obedecer a intermediaciones de tipo monetarista, sino a medidas de mejoramiento o equidad en política social;
- c) Distribución equitativa de los riesgos tanto personales, generales y económicos entre trabajadores y empleadores, ordenadores del servicio, generaciones y Estado;
- d) Permitir la consolidación de reservas técnicas y promover una relación estable entre ingresos obtenidos durante la vida laboral activa y los percibidos a raíz de la jubilación, tanto individual como globalmente;
- e) La aplicación de economías de escala mediante costos bajos en administración, deben reducir los gravámenes en la nómina;
- f) Las garantías y subsidios estatales deben aplicarse como mecanismo para reducir la tendencia de la actual crisis pensional;
- g) Garantizar mecanismos estatales de supervisión y control en función del carácter público de los recursos y prestaciones sociales de tipo parafiscal.

Se ordena el pago efectivo de la deuda del Gobierno Nacional con el ISS, que alcanza los siguientes montos:

**DEUDAS A FAVOR DEL ISS**  
( a Diciembre de 2001 )  
( Billones de pesos )

N°.	PENSIONES	VALOR
1.	Cotización tripartita a cargo del Estado entre 1967 y 1993. Decreto 3041/1967	2.4
2.	Reajuste quinquenal trabajadores – empleadores. Decreto 1935 / 1973	26.3
3.	Aportes 20% Prestaciones. Decreto 1935 de 1973	3.9
4.	Mesada adicional. Artículo 142. Ley 100 de 1993	1.6
5.	Acciones B C H	0.8
6.	Falta de rentabilidad de las reservas	4.2
7.	Otras obligaciones. Artículo 137. Ley 100 de 1993	9.6
8.	Reajuste ordenado en Ley 445 de Transferencias pendientes del Gobierno Nacional por aportes	0.009
9.	Para I. V. M. Servicio Doméstico	0.067
10.	Bonos TIPO B	6.7
	<b>TOTAL PENSIONES</b>	<b>55.6</b>

Derivado del principio de universalidad, esta ley permitirá al Gobierno Nacional aplicar el principio ético y legal de la uniformidad referido a estados de necesidad comunes, que deben por ello ser cubiertos y protegidos con iguales prestaciones, en condiciones de equidad y justicia distributiva.

Hay algo que no se puede soslayar en cualquier reforma: que las normas que diseñan el sistema no pueden afectar los derechos, principios y valores y la interpretación constitucional que se les ha dado

Los pilares de cualquier reforma a la seguridad social se basan en el respeto a muchas cosas. Por ejemplo, hay que tener en cuenta:

- a) El ser humano y su dignidad;
- b) El orden justo como fin esencial de Estado;
- c) La garantía de los derechos fundamentales;
- d) Los derechos adquiridos y a los derechos en vía de adquisición;
- e) Los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

Claro que la Constitución trasladó al legislador el diseño del sistema de la seguridad social, pero con la obligación de respetar los principios, los valores y los derechos. Es decir, hay que humanizar el tema y no olvidar que el sistema se debe sustentar en la juridicidad. Hay parámetros que el legislador tiene la obligación de respetar dijo la C-1489 de 2000, porque el sistema se basa en el derecho y no lo contrario.

Es función de la Corte Constitucional colombiana interpretar la Constitución. No parece prudente dejar de lado el acumulado jurisprudencial. Máxime cuando en dicha Corporación se han proferido más de dos mil sentencias referentes a la seguridad social.

Es necesario informar que en los diez años de vida de la Corte, hasta finales del año 2001, llegaron de todo el país para su eventual revisión 535.279 expedientes de tutela. La mitad corresponde a reclamaciones por pensiones y salud. Este es un indicio que demuestra el tremendo fracaso de la Ley 100 de 1993.

Del acudimiento masivo de los pensionados a la justicia se colige que los jubilados no son la causa de la crisis de la seguridad social sino los afectados por el sistema.

La Corte Constitucional de nuestro país ha estudiado muchos aspectos sobre pensiones: cotizaciones, derechos adquiridos, derechos subjetivos, régimen de transición, regímenes especiales, buena fe, respeto al acto propio, bonos pensionales, vías de hecho, debido proceso, derecho de petición, reajustes, mínimo vital, pensiones provenientes de convenciones colectivas, orden de pago de mesadas causadas. También ha analizado la parafiscalidad y hasta el propio sistema de la seguridad social y por lo tanto el equilibrio financiero.

Como todos los sistemas tienen problemas de financiación, hay que buscar el equilibrio entre la viabilidad financiera y los principios de solidaridad y orden justo, respetándose la dignidad de la persona. El equilibrio financiero ha sido estudiado en las sentencias SU-480/97 y SU-508/2001. En esta última sentencia se hizo una caracterización: “*el equilibrio financiero tiene como objetivo garantizar la viabilidad del sistema y por lo tanto su permanencia en el tiempo a efectos de que se pueda seguir manteniendo el fin primordial: cobertura de las necesidades sociales a las que está expuesta la población protegida*”. Es decir que la razón de ser del equilibrio financiero es el hombre y no el sistema financiero.

Además, en reciente jurisprudencia de la Corte se indicó que el bloque de constitucionalidad se integra también de acuerdo con la parte final del artículo 93 de la C.P. que dice: “*Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia*”. El artículo 9° del Pacto de Derechos Sociales, económicos y culturales obliga a los Estados a reconocer “*el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social*”. El Protocolo de San Salvador, artículo 9° establece el derecho a la seguridad social y el mismo Protocolo (aprobado por la Ley 319 de 1996) en su artículo 1° consagra la progresividad que obliga a destinar el máximo de los recursos disponibles para efectividad de los derechos. Por lo tanto, la argumentación de la C-408/94 ya no es tan fuerte. No sobra agregar que en la C-1064/2001<sup>15</sup> se sostiene que aunque el Congreso goza de la facultad de configuración legislativa, las fuerzas políticas del momento no pueden afectar “*el principio de inmunidad de los derechos*” y al referirse a las pensiones, la sentencia resalta la garantía a la seguridad social. Esto armoniza con el principio de irregresividad, especialmente aplicable a los derechos provenientes de la seguridad social.

<sup>15</sup> Se trata de la famosa sentencia sobre reajuste salarial, muy criticada pero poco leída.

<sup>16</sup> Ver T-1279/2001.

La razón de ser de la pensión no es el ahorro, este apenas es uno de sus elementos. El derecho a la pensión es el reconocimiento de toda una vida al servicio de la conformación de una sociedad y una nación, es el respeto a la ancianidad o la invalidez que impiden laborar, es la erosión del estado físico y síquico de la persona, que obligan al retiro y al derecho al descanso y es el derecho que todos tenemos a una digna finalización de nuestra vida.

La Corte Constitucional, en la T-1752/2000, considera que la pensión es un derecho subjetivo que por supuesto se desprende de la norma constitucional (del artículo 48 en general y del artículo 53 tratándose de trabajadores dependientes) y de unos límites legítimos que no pueden ser alterados porque están protegidos en cada caso concreto<sup>16</sup>. De ahí la importancia del régimen de transición. En este contexto, la teoría de la seguridad social habla de la conservación de los derechos en vía de adquisición (predicable aún para permitir que un trabajador acumule cotizaciones por trabajo en diferentes países).

Por otro aspecto, desde el 28 de febrero de 1946 la jurisprudencia constitucional de la Corte Suprema de Justicia le dio a la pensión la connotación de derecho adquirido y planteó el status de jubilado que con mayor precisión se explicó en el fallo de 15 de marzo de 1968 en la acción de inconstitucionalidad que declaró exequible lo referente a la pensión de los ex Presidentes de la República. La Corte Constitucional también ha defendido la pensión como derecho adquirido (v.gr. SU-430/98).

Por consiguiente, en aras de mantener el Estado Social de Derecho, cualquier reforma a la seguridad social debe sacar a ésta de la camisa de fuerza del mercado y ponerla al servicio del hombre y su dignidad. Ello implica, en Colombia, modificar los artículos 48 y 49 de la Constitución, dándoles coherencia frente al Estado Social de Derecho.

Pero si se quiere prolongar la agonía de las personas, al menos debiera haber unas medidas de simple cruz roja jurídica, respecto de la Ley 100 de 1993:

Colaborar la Nación en el pago de las mesadas pensionales de los jubilados departamentales y municipales y de aquellos que no reciben sus mesadas.

No obstante las deficiencias anotadas, pero corrigiéndolas claro está, es indispensable consolidar el ISS, humanizándolo, reforzándolo económicamente, y no verlo como una simple empresa como lo insinúan las observaciones del sector empresarial al proyecto de reforma pensional.

Luchar contra el fraude, especialmente de los empleadores que retienen las cotizaciones,

Tales son las razones que informan el presente proyecto.

#### BIBLIOGRAFIA

· BEVERIDGE, William. “Las bases de la seguridad social”. Instituto Nacional de Salud Pública y Fondo de Cultura Económica. México, 1987.

· ENSIGNIA, Jaime y DIAZ, Rolando (coordinadores). “La seguridad social en América Latina: ¿Reforma o liquidación?”. FESCOL, Editorial Nueva Sociedad. Venezuela, 1996.

· FESCOL. “La política Social en Colombia: los casos de salud y pensiones”. Documentos de trabajo, Santa Fe de Bogotá, septiembre de 1993.

· FESCOL. “La vejez urbana en Colombia”. Documentos de trabajo, Santa Fe de Bogotá, Agosto de 1993.

· FESCOL. “La reforma del régimen pensional en Colombia”. Documentos de Trabajo, Santafé de Bogotá, febrero de 1992.

· GONZALEZ POSSO, Camilo, OCHOA JARAMILLO, Doris y otros. “El desafío de la informalidad para la seguridad social”. Corporación salud y desarrollo, Serie de documentos especiales No. 7, Santa Fe de Bogotá, D. C., diciembre de 1995.

· JARAMILLO, Iván. “El futuro de la salud en Colombia: la Ley 100 de 1993 cinco años después”. FESCOL; FES, Fundación

Antonio Restrepo Barco, Fundación Corona. Cuarta Edición, Santafé de Bogotá, 1999.

· LOMBERA PALLARES, Enrique, COHEN, Noemí y MACOTELA, Catherine B. (coordinadores). “La seguridad social en el proceso de cambio internacional”. Instituto Mexicano del Seguro Social, México 1980.

· MERTINEZ, Isabel, LEAL, Francisco, BONILLA, Ricardo, LOPEZ, Hugo, JARAMILLO, Iván, DELGADO, Oscar, CARDENAS, Miguel, SARMIENTO, Libardo, RAMIREZ, Juan C. “¿Hacia dónde va el salto social?”. Consejería Presidencial para la Política Social y FESCOL. Bogotá, 1995.

· OBSERVATORIO DE COYUNTURA SOCIOECONOMICA. “Trayectorias generacionales en Colombia”. Boletín N° 7. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, diciembre de 2000a.

· OBSERVATORIO DE COYUNTURA SOCIOECONOMICA. “De la estabilidad a la flexibilidad. Transformaciones del mercado laboral en los noventa”. Boletín N° 5. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Abril de 2000b.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., agosto 6 de 2002.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley 44 de 2002 Senado, “por la cual se reforma el Sistema General de Pensiones”, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General (E.) del honorable Senado de la República,

*Luis Francisco Boada G.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO

DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., agosto 6 de 2002.

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Luis Alfredo Ramos Botero.*

El Secretario General (E.) del honorable Senado de la República,

*Luis Francisco Boada G.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 45 DE 2002 SENADO

*mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Nacional.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Facultades extraordinarias.* De conformidad con lo dispuesto por el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de Facultades Extraordinarias para que, en el término de seis (6) meses contados a partir de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para regular el fútbol aficionado y profesional Colombiano. Para ello, el Presidente de la República dictará disposiciones relacionadas con:



La organización de los clubes profesionales y aficionados de fútbol, determinando la naturaleza jurídica que deben adoptar, su integración, requisitos, régimen de transición, estímulos a quienes los financien; la vinculación del futbolista profesional y aficionado con los clubes a que pertenezca, a efectos de determinar su régimen salarial, prestacional y de seguridad social; los derechos deportivos de los futbolistas, su propiedad y las transacciones que sobre dichos derechos se efectúan; la organización y seguridad en los eventos deportivos; el fomento por parte del Estado a la actividad deportiva; la profesionalización de técnicos, jueces y directivos del fútbol; la representación del país en eventos internacionales por parte de futbolistas; el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control por parte del Estado hacia los organismos deportivos del fútbol, determinando el órgano competente, las faltas, los procedimientos y las sanciones; la democratización y participación en los órganos de dirección de la Federación; y el fortalecimiento del régimen disciplinario para el fútbol.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

*Cordialmente*

*Francisco José Lloreda Mera,*  
Ministro de Educación Nacional

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables miembros del Congreso de la República:

La Constitución Nacional en su artículo 52 establece que el Estado fomentará el deporte en sus manifestaciones recreativas y competitivas e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas, cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.

La norma Constitucional no ha tenido un cumplido ejercicio en cuanto se relaciona con el fútbol, entre otros motivos, porque la profunda crisis en que se halla el sector ha superado la capacidad del Estado para interferir efectivamente en los manejos a veces poco transparentes y siempre desasidos de los principios que rigen la democracia participativa.

Las normas que rigen el fútbol son insuficientes para garantizar la organización y el funcionamiento transparente de una actividad deportiva y un espectáculo de multitudes, las cuales deberían ser compatibles con los postulados de un Estado que se proclama social y democrático de derecho.

Entre otras falencias, se echan de menos los instrumentos jurídicos para lograr una verdadera democratización de la propiedad de los clubes.

No se cuenta con un estatuto del jugador que propenda por sus derechos laborales y reivindique para él la garantía de su seguridad social, erradicando la perversa consideración de que se trata de una mercancía que se vende, presta o alquila al mejor postor, a espaldas del propio jugador, quien no pocas veces es relegado también a la inactividad profesional como mecanismo para presionar la reducción de sus justas pretensiones económicas.

Las transacciones de los derechos deportivos no se hacen con la necesaria transparencia y menos se reflejan con fidelidad en los estados contables, defraudando los dirigentes o sus intermediarios, los intereses de los jugadores, del propio club deportivo y obviamente, del fisco nacional.

La organización de los organismos deportivos como asociaciones o corporaciones sin ánimo de lucro, hace que los controles que ejerce el Estado a través de los órganos competentes, sean limitados.

Cree el Gobierno que la complejidad y especialidad del tema, así como la premura con que debe regularse el mismo por la conveniencia pública de poner orden en una actividad que sensibiliza profundamente a la mayor parte de la comunidad, aconsejan la solicitud al Congreso de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses para expedir con fuerza de ley las normas pertinentes, de acuerdo con el ordinal 10 del artículo 150 de la Carta Política.

En consideración a lo expuesto, respetuosamente invitamos a la amplia y pronta deliberación democrática en torno de este proyecto, apoyado en el claro clima de opinión pública favorable que rodea este esfuerzo. Estamos seguros de que el Congreso de la República tiene entre manos una oportunidad histórica en materia de fútbol, cuyos efectos favorables serán agradecidos por los colombianos.

Cordialmente,

*Francisco José Lloreda Mera,*  
Ministro de Educación Nacional  
SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA GENERAL  
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., agosto 6 de 2002.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 45 de 2002, Senado, *Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Nacional*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General (E.) honorable Senado de la República,

*Luis Francisco Boada G.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 7 de agosto de 2002

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Luis Alfredo Ramos Botero.*

El Secretario General (E.) del honorable Senado de la República,

*Luis Francisco Boada G.*

\* \* \*

### PROYECTO DE LEY NUMERO 46 DE 2002 SENADO

*por medio de la cual se declara patrimonio Cultural de la Nación el Festival del Mono Núñez y se ordenan unas obras.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival del Mono Núñez, y se le reconoce la especificidad del folclore andino, a la vez que se les brinda protección a sus diversas expresiones.

Artículo 2°. Para el debido cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, el Gobierno Nacional podrá incorporar en el Presupuesto General de la Nación las apropiaciones requeridas para la compra de bienes, la financiación y sostenibilidad del festival y la ejecución y terminación de la siguientes obras:

Construcción de escenarios adecuados para la realización del festival y cualquier evento de tipo cultural folklórico.

Construcción y adecuación de escuelas folklóricas que sirvan de apoyo a las expresiones auténticas de los eventos declarados patrimonio cultural en la presente ley.

Las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación deberán contar para su ejecución con los respectivos programas y proyectos de inversión.

Artículo 3°. Autorízase al Ministerio de Cultura su concurso en la modernización del Festival del Mono Núñez como patrimonio cultural en los siguientes aspectos:

Organización del Festival del Mono Núñez, promoviendo la interacción de la cultura nacional con la universal.

Artículo 4°. Reconózcase a los creadores y gestores culturales que participen en las tradiciones folclóricas, en el Festival del Mono Núñez, los estímulos señalados en el artículo 18 de la Ley 397 de 1997.

Artículo 5°. El Gobierno Nacional impulsará y apoyará ante los fondos de Cofinanciación y otras entidades públicas o privadas nacionales e internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las apropiaciones en el presupuesto general de la Nación, que se requieran para la ejecución de las obras establecidas en la presente ley.

Artículo 6°. Esta ley rige a partir de su aprobación, sanción y publicación.

*Carlos Holguín Sardi,*  
Senador de la República.

Ministro de Hacienda,

*Juan Manuel Santos.*

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### Reseña histórica

La realidad en la música andina colombiana.

Las preocupaciones musicales de los colombianos, a mediados del siglo XIX, corrieron con la misma suerte que le impulsó el mestizaje a la vida nacional. La gesta emancipadora había roto las coyundas políticas que nos mantenían atados a la voluntad del agonizante imperio español, pero no pudo hacer lo mismo con los amarres espirituales, fecundados ya con esencias nuevas y enriquecidas. Las mezclas raciales y las mutuas influencias étnicas estaban dando frutos propios, con la singularidad de aquello que se expresa en el lenguaje de las herencias sublimadas.

Dos vertientes alimentaban nuestra música entonces: de un lado, la moda europea, que se hacía en el mundo con el acento arrollador de los compositores del siglo XVIII y principios del XIX. Estaban frescos los recuerdos de Beethoven, Schubert, Schumann, y las resonancias mágicas de Haydn, Mozart y Haendel. El romanticismo comenzaba a crear dimensiones antes desconocidas en los estilos de Mendelssohn, Berlioz, Chopin, Liszt y Brahms. Los movimientos nacionalistas de origen eslavo y español, (Korsakov, Glinka, Musorgski, Albeniz, Grandos, Tchaikovsky, etc) creaban nuevos recursos técnicos y formales, como prolongación cada vez más complicada de los procedimientos clásicos, pero a la vez, hacían aflorar de mil maneras elementos arrancados del folclor. No hay que olvidar que la mayoría de los compositores clásicos se inspiraron en manifestaciones musicales de origen tradicional.

De otro lado, la maduración de los aportes raciales, con todo el acerbo de autoctonías, hacía vigente y necesario, cada vez con más fuerza, el uso de los modos nacionales en cada país, o en cada región, en el disfrute pleno de una expresión propia.

Hasta los albores de la independencia, los instrumentos de procedencia vernácula o mestiza (tiple, guitarra, vihuela, bandola, bandurria, flautas de carrizo, pianos o rondadores, etc.) no figuraban en los catálogos oficiales dedicados a la enseñanza de la música en los ambientes llamados “cultos”, sencillamente porque no eran enviados de España, y porque la actividad musical patrocinada por las autoridades coloniales, como política cultural, tenía que ceñirse al uso de instrumentos fabricados en Europa, (principalmente violines, clarines, flautas de metal, trompas, chirimías, arpas, pianos, etc.), que de preferencia estaban destinados a usos eclesiásticos. Los pedidos de instrumentos que hacían las catedrales de Bogotá, Tunja, Popayán, Cartagena, eran muy concretos en las especificaciones técnicas. Pero, por otro lado, los instrumentos criollos o autóctonos, o aquellos que se hallaban en proceso de mestizaje, tenían vida propia en manos del pueblo, limitaciones de ninguna clase.

“Hacia 1798, comenta Heriberto Zapata Cuéncar, se hacían bailes al son de la guitarra y arpas, en Rionegro, como aquellos que hizo celebrar doña Javiera Londoño, para que todos sus esclavos, a quienes ya había dado libertad, tuvieran algunas diversiones”. (Este episodio muestra contornos singulares en la historia de nuestro país.) Eustaquio Palacios (El alférez Real) menciona la “castrera” (o costurera), especie de zampona, tocada por un negro que iba en camino hacia la hacienda de Tañasgordas”; pero más adelante advierte que, por motivo de la Semana Santa en el Coro de la Iglesia “estaban los músicos: un lego agustino tocaba el órgano y había además dos arpas, dos flautas y dos violines”.

Es coincidente con el transcurrir de nuestra música, el que por la época de 1860-1990, y en circunstancias similares, hayan llegado a las principales ciudades del país músicos de ascendiente culto, algunos de ellos eminentes compositores y maestros, para iniciar actividades de docencia y difusión.

Honda huella dejaron Nicolás Quevedo Rachadel, de origen venezolano; Edward Gregory Mac Pherson, inglés, director de bandas de música; Enrique Price, pianista; Augusto Azzali, maestro de ópera; Pietro Mascheroni, don José Viteri, director de banda, en Cali, don Julio Valencia, violencelista, padre del maestro Antonio María -Valencia, y muchos más para no recordar sino unos pocos. Pero muy rara vez se menciona a los numerosísimos intérpretes de temas populares, negros, criollos y mestizos de toda laya, que animaban las fiestas y que educaban “de oído” a sus gentes, y al pueblo mismo, poniendo a vivir el repertorio tradicional y dejando el sello de sus creaciones en el espíritu colectivo.

En otro plano de la cultura, la “ópera” y la zarzuela representaban el clamor de las multitudes europeas. Pero a la vez, se convirtieron en los más apetecidos y fructificantes medios de contacto musical entre los dos continentes. Había un tráfico frecuente de compañías, de cantantes y de compositores, que derramaban su estela lírica de Buenos Aires a Bogotá, de México a Lima, de Caracas a Santiago, trayendo siempre el sabor de un espectáculo sumamente grato al gusto de los latinos. Valga la pena recordar que la famosa compañía del maestro Bracale, visitó a principios del siglo a Cali, Buga, Manizales, Bogotá y muchas otras ciudades, corriendo las más curiosas aventuras. En Cali el maestro Hernando Sinisterra dirigió el montaje musical de la opereta Molinos de Viento de Pablo Luna, en 1943.

En Colombia subsisten, pues, dos tipos de música, claramente ligados a las clases sociales que diferenciaban nuestra población: la aristocracia, la incipiente burguesía nacional y no pocos de los llamados “nuevos ricos”, mostraban su “buen gusto” haciendo viajes a Europa o enviando a sus hijos a estudiar a París, Londres o Roma, donde, como es natural, entraban en contacto con el espíritu depurador del Viejo Mundo. El hablar francés fue nota de distinción en Bogotá en la época del Radicalismo. Los artesanos, obreros, campesinos y gentes de aldea, tenían en las manifestaciones típicas y el folclor su nutrición estética.

Y en otro extremo de la vida nacional, el bambuco, el rajaleña, la guabina, habían tenido ya su bautismo de combate en las gestas de los comuneros, y el pasillo, el joropo, el paseo, el sanjuanero y el torbellino, comenzaban a estructurarse definitivamente al amparo de los ritmos aclimatados, mientras las valencianas, las capuchinadas, los vales redondos, las vueltas y los “strauss” creaban un puente entre las aficiones criollas y el gusto importado.

Cualquier forma musical que estuviese en vigencia hacia la mitad del siglo XIX, era filtrada por el alma popular. Los talleres de tipleros en Chiquinquirá, Bogotá, Tunja, Cali, Medellín, Mompós y otros lugares, estaban muy lejos de poder reconstruir la guitarra acompañada del “cante jondo” o los violines de estilo Cremona, o las flautas de llaves de que se enorgullecían los luteristas alemanes o franceses. Esta presencia inmodificable de lo autóctono hizo que muchos de los compositores cultos buscaran trasladar al piano, al conato, al violín, al arpa y a las formas orquestales, con un ropaje

colorido neoclásico, aquello que el pueblo hacía sin maestros y, más aún, sin la camisa de fuerza de los estilos. José Joaquín Guarín (1825-1854).

Resulta oportuno considerar que ninguno de los cronistas e historiadores del siglo pasado mencionan el “bambuco” ni el “pasillo” entre los aires típicos que danzaban en Santa Fe de Bogotá las gentes de la época grancolombiana..., a excepción del “valse,”... (Andrés Pardo Tovar, *la cultura musical en Colombia*, Historia Extensa de Colombia, Tomo 60).

Pero situados ya en el Valle del Cauca, y teniendo como figura de fondo al maestro Pedro Morales Pino, encontramos la huella romántica viva y palpitante, con fulguraciones poco comparables para el resto del país, y con peculiaridades muy claras, a saber:

Preferencia por la expresión de actitudes del alma (sentimientos).

Todos los compositores vallecaucanos han dado prioridad al amor, el recuerdo, el olvido, el ideal materno, el patriotismo, la ternura filial.

El alejamiento de los procedimientos sonoros de sentido onomatopéyico o descriptivo, para dar escape a impresiones puramente individuales. Las referencias a la realidad no se cristalizan utilizando juegos sonoros de carácter naturalista o descriptivo, sino empleando recursos de invención abstracta. (Me Huele a Frito, de Pedro María Becerra; Cauca, de Hernando Sinisterra).

Predominio de la melodía, considerada como lo más importante de la creación musical (Pasillos, bambucos, guabinas, danzas, valsos, polkas. Leonilde, Reflejos, de Pedro Morales Pino; Esfinges, de Manuel Salazar; Tinieblas de Samuel Herrera, Salospi, de Benigno Núñez, etc.), citando sólo algunos de los más conocidos. En el estudio de] pasillo Paraguay de Jesús Antonio Alvarez, se descubre la raíz de esta tendencia, en el momento en que el autor desnuda el ritmo valseado del “pasillo”, escrito para hacer concertino en la guitarra; pero no puede prescindir del halo melódico, cuyo sabor poético recorre toda la composición, sin dejarse vencer por él.

El uso preferencial de instrumentos líricos, como la guitarra, la bandola, y en otras épocas el violín. El tiple, al convertirse en un apoyo armónico, con su voz apagada y susurrante, abre paso a la melodía, sin perturbarla.

La continua admisión y búsqueda del canto, como lenguaje cotidiano. Casi todos los compositores del Valle acudieron a la voz humano para manifestar sus inclinaciones poéticas. Sin embargo, el grupo de Buga, sin excepción, supo emplear muy bien la alianza sentimental pactada con Edy Salospi, y el temperamento operático de Ernesto Salsedo. En otros lugares del país los pasillos cantados, los aires con fondo literario, se alternan con los propiamente instrumentales, (Luis A. Calvo, Emilio Murillo, Daniel Zamudio, etc.). Esta tendencia es todavía más acentuada en las regiones donde la tradición poética es más fecunda. (Boyacá, Cundinamarca, Tolima.) El Valle del Cauca es relativamente pobre en antecedentes populares de esta índole, circunstancia que tal vez explique el vigor de la inspiración de Salospi, y el carácter selectivo con que los compositores tomaban los temas de su “arrume” poético.

Estas cinco particularidades de estirpe romántica se encuentran en la obra musical del Mono Núñez, sin pretender que él haya profundizado en las posibilidades de los ritmos que trató en su pequeño repertorio.

Pero en su condición de intérprete, si los explotó en grado sumo, con base en dos cualidades que distinguen su ejecución: la delicadez y finura extremas en el manejo del material melódico y la libertad de elementos para consumir la función interpretativa.

La gaviota, por ejemplo, que escuchada por un europeo de criterio tradicionalista no la identificaría como tal, es una fiesta de sonidos cálidos y acariciantes, que, ordenados dentro de un campo melódico de notable fuerza, revierten el ritmo hacia la función de oírlo con afán de sentirlo, antes de danzarlo para disfrutar su gracia.

Tales distintivos son también una constante en la música criolla para cuerdas en el resto del país, sobre todo en el pasillo, pero lo que cabe destacar es el brillo inconfundible y la tersura de la melodías vallecaucanas, que parecen condensar en sí no sólo la frescura de la inspiración (por su espontaneidad), sino los estímulos ambientales que le transmiten vitalidad. (Paisaje, tranquilidad, efusión amorosa).

Sobra exaltar el sentido “nativista” de la creación musical, que le ha permitido acercarse a los vertederos del folclor. Ha trascendido, en escala de ilimitados valores, a la obra de compositores de música erudita (o “cultura”), como Antonio María Valencia, Santiago Velasco Llanos, Alvaro Ramírez Sierra, Luis Caños Figueroa y aún Jerónimo Velasco y Hernando Sinisterra, cuya perspectiva histórica está ubicada en un nivel mucho más exigente y complejo del que han logrado los compositores de temas típicos.

La índole afectiva de nuestro pueblo, su ingenuidad todavía retocada de costumbres aldeanas o rurales, la sangre latina, siempre alerta y vibrante cuando de emociones se trata, son el verdadero incentivo para que subsista una música cuyo pasado es parte integrante de nuestra nacionalidad.

### El Valle del Cauca

Traspassando el límite de los condicionamientos culturales que exigía la Corona Española, hacia la primera mitad del siglo XIX, el Valle del Cauca no presentaba variaciones sustanciales en cuanto a las costumbres musicales que venían rigiendo desde le siglo XVIII. La reciente ley de manumisión de los esclavos había dejado definitivamente a los negros con sus vivencias neo-africanas, ocupando el hábitat del Litoral Pacífico y la cuenca del río Cauca, territorios donde la pesca, la siembra de caña, la minería y la ganadería, los convertían rápidamente en peones de hacienda, certeros, o de agricultores ribereños, sin capacidad sociocultural ni condiciones económicas para encabezar el desarrollo de las ciudades más importantes, como sí lo habían hecho los criollos. Los asentamientos de población negra en las localidades de Buenaventura, Cali, Buga, Cartago, mantuvieron sus propios gustos musicales, aprisionados por el sentimiento heredado de Africa.

### Justificación

La cultura ha sido uno de los factores fundamentales para el desarrollo de la identidad de los colombianos. Expresiones como el arte y especialmente la música han permitido que se preserven las costumbres como parte del patrimonio histórico de nuestros ancestros. Recogiendo las opiniones de quienes han exaltado con esfuerzo a los que ponen en práctica las tradiciones a través de los conocimientos que adquirieron de sus antepasados y de quienes quieren hacer paz por medio de su música, se quiso por lo tanto presentar esta iniciativa legislativa que trata de declarar patrimonio cultural la única celebración en su género como es el “Festival del Mono Núñez” que se realiza anualmente durante el mes junio en el municipio de Ginebra departamento del Valle del Cauca.

Por el legislativo han cursado propuestas como las ya sancionadas en la Ley 706 de 2001 Por medio de la cual se declaran patrimonio cultural de la Nación el Carnaval del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla y a los Carnavales de Pasto y se Ordenan unas obras”, haciendo parte integral de una iniciativa del legislativo por conservar y sostener las expresiones culturales regionales de nuestra Nación.

Si en algún ámbito se siente el fenómeno de la mundialización de las sociedades es en la economía y la cultura, esta fuerza universal de la globalización coloca en riesgo la identidad cultural de los pueblos.

La única posibilidad que tienen hoy los países de preservar su sentido cultural de pertenencia, es identificando sus propias expresiones culturales y adoptando a los nuevos tiempos políticas que conduzcan a su fortalecimiento y preservación.

Estas políticas deben enmarcar el carácter histórico de las expresiones culturales que rescatan y arraigan las costumbres

folklóricas de nuestro territorio, y que deben ser transmitidas como un proceso de construcción de sentido a través de acciones educativas y lúdicas expresadas en festivales, carnavales, escuelas de iniciación artística en folklor entre otras.

Como ya lo habíamos mencionado uno de los festivales más importantes del país en materia musical popular y que se cultiva en todos los departamentos montañosos, desde Nariño hasta los santanderes, en Antioquia y en los valles interandinos (Valle del Cauca, Valle del Tolima y Meseta cundiboyacense) y que se ha encausado desde sus orígenes por preservar y arraigar nuestra tradición musical andina es el Festival del Mono Núñez". Siendo este el espacio apropiado para diseñar desde el Legislativo una política de protección y desarrollo de nuestro patrimonio cultural.

Por lo tanto el proyecto busca hacer un reconocimiento a tan significativo evento, incentivando las expresiones folklóricas que allí se adelantan en el campo musical de conformidad con lo expresado en el artículo 72 de la Constitución Política que consagra que "el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado".

Este festival ha enriquecido el folklor andino, promoviendo el conocimiento y la importancia que tiene la tradición popular, expresada a través de las fiestas regionales del país, es el pionero y el más significativo de los encuentros, que sobre nuestro folklor andino se realizan en toda la geografía colombiana y a donde acuden representantes de todas las regiones que conforman nuestra nación.

Cabe resaltar que en este festival a través de los años de su realización se han hecho permanentes cambios en su estructura, para adecuarlo en la mejor forma a los desarrollos de nuestra música, los gustos de público, a los deseos de los artistas, con resultados tan altamente satisfactorios que han logrado colocarlo como el más exitoso festival de su género en el país.

Por todo lo anterior, el Festival cada año incrementa su audiencia, su prestigio y se consolida como el más importante del país. Su premio "Gran Mono Núñez" es el más anhelado por nuestros artistas ya que ser su ganador, es una real consagración artística.

Es así como desde la fecha de su creación, el festival ha servido como plataforma de lanzamiento de grandes exponentes de nuestra música en sus diferentes modalidades, logrando el reconocimiento y la proyección internacional.

Otra de las diversas dinámicas que ha adelantado el festival, es la identificación, permanencia y socialización cultural que con relación al folklor andino se refiere, muestra de ello son los esfuerzos que entidades municipales y privadas han desarrollado, a través del diseño y ejecución de cátedras en materia musical relacionada con la temática en mención, estas actitudes que no solo cubren la población de un municipio, sino que se extienden más allá de sus fronteras representan la posibilidad de contribuir en la apropiación cultural de esta zona del país.

Por las anteriores consideraciones, es preciso que en coordinación con las autoridades municipales y las entidades sin ánimo de lucro que año tras año se integran en la organización y realización del festival, el Estado defina a través del Ministerio de Cultura una partida en el

presupuesto nacional que garantice la realización de este evento, al igual que las obras necesarias para que este se desarrolle.

*Carlos Holguín Sardi,*  
Senador de la República.

Ministro de Hacienda,

*Juan Manuel Santos.*

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., agosto 6 de 2002.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 46 de 2002, Senado, *por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival del Mono Núñez y se ordenan unas obras*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General (E.) honorable Senado de la República,  
*Luis Francisco Boada G.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 6 de agosto de 2002

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,  
*Luis Alfredo Ramos Botero.*

El Secretario General (E.) del honorable Senado de la República,  
*Luis Francisco Boada G.*

## CONTENIDO

Gaceta número 325 - Lunes 12 de agosto de 2002  
SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 42 de 2002 Senado, por la cual se modifica y adiciona el Estatuto Tributario. ....	1
Proyecto de ley número 43 de 2002 Senado, por la cual se reconocen las uniones de parejas del mismo sexo, sus efectos patrimoniales y otros derechos. ....	4
Proyecto de ley número 44 de 2002 Senado, por la cual se reforma el Sistema General de Pensiones. ....	7
Proyecto de ley número 45 de 2002 Senado, mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Nacional. ....	24
Proyecto de ley número 46 de 2002 Senado, por medio de la cual se declara patrimonio Cultural de la Nación el Festival del Mono Núñez y se ordenan unas obras. ....	25